



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

ISSN: 0719-3653  
Vol. 6 / N° 2  
Segundo semestre 2018

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visita nuestro sitio web





UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

ISSN : 0719-3653

Vol. 6 / Nº 2

Segundo semestre 2018

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN-L 0719-3653

ISSN online 0719-3688

ISSN print 0719-3653

Volumen 6, Nº 2, segundo semestre 2018

## COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.

**Director**

Dr. Hugo Inostroza S.

**Fundador**

Mg. Paola Aceituno O.

**Editora**

### Comité Editorial:

#### Nacional

- Dr. Roberto Contreras M.

Facultad de Administración y Economía  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.

- Dr. Arturo Vallejos R.

Universidad de la Frontera, Chile.

- Dr. Christopher Martínez N.

Departamento de Sociología y Ciencia Política  
Universidad Católica de Temuco, Chile.

- Mg. Violeta Montero B.

Departamento de Administración Pública y  
Ciencia Política,  
Universidad de Concepción, Chile.

- Dr. Zenobia Saldivia Maldonado

Facultad de Administración y Economía  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.

- Dra. Claudia Heiss Bendersky

Universidad de Chile

#### Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales,  
Universidad de Alicante, España.

- Mg. Juan Pablo Romero R.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Autónoma de México, México.

- Dr. Daniel Cravacuore L.

Institute for Public Management and Community Service,  
Florida International University, USA  
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad Nacional de Quilmes,  
Argentina.

- Dr. Francisco Mojica S.

Universidad de Externado, Colombia.

- Dr. Gustavo Blutman

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Dr. Fabricio Monteiro Neves  
Universidad de Brasilia, Brasil.

- Dr. Aldo Ponce Ugolini

Centro de Investigación y Docencias Económicas A. C., México.

- Dra. Sabrina Evangelista Madeiros

Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

### Comité Asesor Científico:

- DEA. Mariela Ferrada

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

- Guillermo Toro

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

- Julio Santillan Aldana

Universidad de Brasilia, Brasil

### COMITÉ TÉCNICO:

#### Coordinación editorial

- Nicole Fuentes

- Cristián Jiménez

Ediciones UTEM

#### Corrección de estilo

- Gonzalo López

- Erick Pezoa
  - Siujen Chiang
- Ediciones UTEM

#### **Coordinador de diseño, web y difusión**

- Fabian Flores
- Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión, UTEM

#### **Diseño y diagramación**

- Nathaly Pizarro
- Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión, UTEM

En esta edición colaboró como ayudante de editor Ana María Saldivia S., estudiante de la carrera de Bibliotecología, UTEM.

#### **INFORMACIONES**

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.utem.cl  
pepputem.blogutem.cl  
www.utem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri n°722,  
Providencia, Santiago, Chile  
Código Postal: 7500998  
Teléfono: (56-2) 27877995

#### **Distribución impresa y digital**

Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:  
sec.pepp@utem.cl  
editorial@utem.cl

#### **Contacto**

Correo electrónico:  
paola.aceituno@utem.cl  
politicaspUBLICAS@utem.cl

Teléfono: (56-2) 27822995

“Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional).”

Impresión: Feyser impresora y comercial  
Santiago de Chile, diciembre de 2018.

## Políticas Editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

### Idioma de la Publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

### Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

### Objetivos y Alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión,

proposición, análisis o interpretación asociados a la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

### Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

#### **Identificación de autor**

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

#### **Cesión de derechos de autor**

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

#### **Cobro por recepción de manuscritos**

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

#### **Acerca de posibles conflictos de interés o de ética**

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponible en: <http://publicationethics.org/>

#### **Indexación en bases de datos**

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

## Editorial Policy

*Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

### Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

### Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

### Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic

phenomena, review, proposition, analysis or interpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

### Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA).

<http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

### **The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.**

Download form from the journal's website

### **Author Identification**

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

### **Copyright transfer**

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

### **Manuscripts reception fee**

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

### **Provisions for possible conflicts of interest and ethics**

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

### **Indexation of data bases**

*Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* is present in different indexes and repositories,

among them: Emerging Sources Citation Index (ESCI, USA); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).





# Tabla de Contenidos

Editorial <b>Marisol Dúran Santis</b>	MUJER Y ACADEMIA: UN DESAFÍO PENDIENTE	10-12
autoras <b>Ana Natalucci</b> <b>Julieta Rey</b>	¿UNA NUEVA OLEADA FEMINISTA? AGENDAS DE GÉNERO, REPERTORIOS DE ACCIÓN Y COLECTIVOS DE MUJERES (ARGENTINA, 2015-2018)	14-34
autor <b>Luis Carlos Castro Riaño</b>	MOVIMIENTOS SOCIALES: HERRAMIENTAS CONCEPTUALES	36-57
autores <b>Nicolás Contreras Tablo</b> <b>Pablo Navarro Almarza</b> <b>Camila Pastén Cruz</b> <b>Janinne Sáez Soto</b> <b>Guillermo Rivera Aguilera</b>	LIDERAZGO AUTONÓMICO EN EL MOVIMIENTO VALPARAÍSO CIUDADANO	58-78
autores <b>Gastón Passi Livacic</b> <b>José Carlos Martines Belieiro Jr.</b>	ANÁLISIS DE LA TEORÍA DEL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO DE LA COMPARACIÓN DE LOS CASOS DE BRASIL Y CHILE EN EL DEBATE DE LA POSIBILIDAD DE UN LUGAR COMÚN DE DESARROLLO	80-101
autor <b>Mario David Inzunza Canales</b>	¿CUÁNTO INCIDEN LOS CONSEJOS? UNA EVALUACIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA POLÍTICA PÚBLICA	102-125
autores <b>Mario Alejandro Arellano Morales</b> <b>Armando Peralta Díaz</b>	DESEMPEÑO PRODUCTIVO Y APROVECHAMIENTO SECTORIAL DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN LA ECONOMÍA MEXICANA	126-151
Comentario de libro por: <b>Fabiola Peña Cárdenas</b> <b>Benito Zamorano González</b>	RETOS Y REMEDIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN MÉXICO POR ARTURO ZÁRATE RUÍZ (COORDINADOR). MÉXICO: EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, 2017, 256 PP. ISBN: 978-607-479-271-3	152-156

**Marisol Durán Santis**

Vicerrectora Académica Universidad Tecnológica  
Metropolitana, UTEM.

**EDITORIAL****MUJER Y ACADEMIA:  
UN DESAFÍO PENDIENTE**

Durante el año 2018 la sociedad y comunidades universitarias, nacional e internacionalmente, pudimos ver cómo los movimientos de mujeres se apuntaban en las agendas de los gobiernos nacionales y también en las agendas de los gobiernos universitarios, quizás porque nacen como movimientos que reivindican los derechos de las mujeres y plantean como exigencia que todas debemos vivir en ambientes seguros, sin violencia ni discriminaciones de ningún tipo. Este movimiento es quizás el más intenso de los últimos 83 años.

Este movimiento de mujeres alcanzó características históricas, y en nuestro país no únicamente porque plantea la igualdad entre hombres y mujeres, y porque la llamada *ola feminista en Chile*, como se le denominó, plantea la discriminación contra la mujer, los reiterados casos de encubrimiento y las demandas por una educación no sexista; sino también, y quizás más importante que todo lo anterior, por el debate que suscitó.

El año 2018 será recordado como aquel que abrió la discusión y sacó del espacio de la naturalización lo planteado por la ola feminista. Principalmente porque hacen un cuestionamiento a la sociedad y al rol de la mujer—no se había planteado anteriormente— con tanta fuerza, de forma tan abierta y con tantas repercusiones en el escenario nacional.

En medio de este debate no podemos dejar de recordar el momento en que accedieron las primeras

mujeres a la educación superior, cuando este era un derecho solo para los hombres de elite. Así fue como en 1880—han transcurrido 138 años—accedió a la universidad Eloísa Díaz, la primera mujer que ingresa a la educación superior para cursar estudios de Medicina; quien, a la sazón, para asistir a sus clases debía hacerlo tras un biombo y no junto a sus compañeros hombres.

En el libro *Del biombo a la cátedra. Igualdad de oportunidades de género en la Universidad de Chile*, editado en 2014 e impulsado en la gestión de la Profesora Sonia Montecino, en ese entonces vicerrectora de Extensión de la Universidad de Chile, se señala:

resulta de suma importancia reconocer que la presencia y las condiciones que actualmente tienen las mujeres como académicas, estudiantes y funcionarias, han ido cambiando a lo largo de los 170 años de existencia de la Universidad de Chile. Cuando la Universidad de Chile fue fundada en 1842, no existía en ningún nivel educacional del país, un marco legal ni tampoco una cultura que posibilitara la igualdad de oportunidades en educación para hombres y mujeres. Con el paso del tiempo se han logrado superar muchos desafíos nacionales e internacionales gracias a la permanente expansión del campo de los derechos de la mujer (p. 28).

Es cierto que en las últimas décadas se ha producido un incremento en la matrícula de las mujeres en la educación superior, lográndose prácticamente superar en el ingreso a los hombres en carreras de pregrado. Sin embargo, esta tendencia cambia cuando las mujeres deciden por un desarrollo en la vida académica y resalta más en los cargos de mayor responsabilidad. Así lo ratifican las estadísticas divulgadas por el Grupo de Estudios Avanzados (GEA) Universitas, dado a conocer en días recientes

por el diario *El Mercurio* en el *ranking* de la calidad de las universidades chilenas. En dicho estudio se observa cómo esta tendencia se corrobora con las cifras presentadas sobre la participación de la mujer en diversos ámbitos de la vida académica. En el pregrado la participación de mujeres es de un 52,9 por ciento, superior al de los hombres, que alcanza un 47,1 por ciento. Este porcentaje de mayor participación cambia a medida que se avanza en la vida académica. Así lo indica el mismo estudio que evidencia la disminución de la presencia de las mujeres en los cargos de mayor responsabilidad, en solo un 23 por ciento en los decanatos, en un 25 por ciento en la vicerrectorías y solo un cuatro por ciento en las rectorías universitarias.

En primer lugar, para ingresar a la vida académica es necesario competir por un cargo académico y tener un currículum que muestre los méritos en los distintos ámbitos de la disciplina, en un concurso igualmente exigente para hombres como para mujeres. Y cuando se habla de un currículum con méritos se entiende que además del título profesional se debe poseer un posgrado, y hoy día las instituciones de educación superior tienen entre sus exigencias incorporar académicos con grado de doctor con un perfil competitivo. Entonces, si la participación de mujeres en programas de doctorados es inferior en 15 puntos porcentuales respecto de la de hombres, según estadísticas del estudio de GEA Universitas, podríamos inferir que cada vez se podría acrecentar esta brecha en las universidades si no proponemos medidas que mitiguen esos posibles efectos. Sobre todo en universidades con sello tecnológico, donde podríamos avizorar que esa realidad sería más acentuada, dado que la participación de mujeres es baja en carreras de pregrado y es más marcada esta brecha en programas de doctorados del área de las ingenierías y las tecnologías.

Lo anterior debe ser una preocupación para los gobiernos universitarios, pues si avanzamos en materia de género, no se puede pensar que solo se beneficia a las mujeres, hay que tener presente que se beneficia la comunidad universitaria en su conjunto, pues estamos integrando en la academia distintas visiones de una sociedad, así como ocurre en el resto de la sociedad chilena.

El desafío es grande porque estamos hablando de un cambio cultural, donde hombres y mujeres estamos llamados a ser parte de este cambio y, por qué no decirlo, también lo debe experimentar nuestra sociedad y, como parte de ella, nuestras instituciones de educación superior.

Resulta necesario diseñar e implementar políticas públicas que incorporen el enfoque de género en la formación de los jóvenes, desde que se inicia el proceso formativo en los jardines infantiles hasta la educación superior. En particular en la UTEM, se aporta con un granito de arena, dado que entre varias medidas tomadas durante este año 2018, en julio pasado emitimos una circular en la cual se establece la incorporación del enfoque de género en las actividades académicas y empezamos a dictar a nuestros estudiantes talleres con enfoque de género como parte de su proceso formativo. Estas prácticas deben ser incorporadas en el quehacer académico de la universidad para aportar a la formación de ciudadanos y a la construcción de una comunidad más inclusiva, en la que cada vez más avancemos en materia de equidad de género, para pavimentar el camino que debe recorrer la mujer en la academia.



# ¿UNA NUEVA OLEADA FEMINISTA? AGENDAS DE GÉNERO, REPERTORIOS DE ACCIÓN Y COLECTIVOS DE MUJERES (ARGENTINA, 2015-2018)<sup>1</sup>

*New feminist wave? Gender agendas, repertoires of  
contention and women's collectives (Argentina, 2015-2018)*

---

autoras  
**Ana Natalucci<sup>2</sup>**  
**Julieta Rey<sup>3</sup>**

## RESUMEN

En los últimos años el feminismo cobró una presencia inédita en la arena pública argentina. La manifestación bajo la consigna #NiUnaMenos en 2015 y el colectivo conformado a raíz de la misma constituyeron un punto de inflexión en este sentido. El presente artículo analiza los modos de hacer, percibir y construir los objetos con que las mujeres hacen política, a partir del caso #NiUnaMenos. ¿Cómo pensar esta experiencia donde la forma de organización aparece más bien difusa? ¿Cuáles son las implicancias, en términos de *ethos*, de la convivencia en esta experiencia de militantes y activistas? El argumento es que #NiUnaMenos es a la vez una manifestación, una consigna, un colectivo de mujeres. En estos desplazamientos se configuró una arena pública en torno al problema de género, capaz de condensar experiencias de vida y tradiciones militantes y organizativas previas, dando lugar a una renovación de la participación y repertorios de acción.

**PALABRAS CLAVE:** movimiento de mujeres, Ni Una Menos, manifestaciones, repertorios de acción colectiva.

## ABSTRACT

In recent years, feminism has gained an unprecedented significance in the public arena in Argentina. The demonstration called by the slogan #NiUnaMenos as well as the collective which was set up since that experience was a turning point in that process. The present article analyses how women perceive and build the objects with which they make politics, through the case of #NiUnaMenos. How to grasp that experience when the figure of the organization seems diffuse? Which are the implications of the coexistence of activists and militants, in terms of an *ethos*? The argument is that the case of #NiUnaMenos refers to a demonstration, a slogan, a women collective organization. In these shifts, a public arena towards gender issues was built, being able to gather diverse life experiences and previous militant and organizational traditions, and renewing the ways of participation and the repertoires of action.

**KEY WORDS:** women's movement, Ni Una Menos, manifestations, repertoires of collective action

1.- Este artículo expone resultados de una investigación mayor desarrollada en el marco del proyecto "Fin del giro a la izquierda en América Latina. Nuevos actores y discursos configurando la arena política de la post-transición", dirigido por el Dr. Juan Pablo Ferrero y coordinado por las Dras. Luciana Tatagiba Ferreyra y Ana Natalucci, con financiamiento de la Universidad de Bath, Reino Unido. Para su elaboración se utilizaron datos construidos a partir de entrevistas en profundidad a algunas de las protagonistas de la manifestación del 3 de junio de 2015, actuales participantes del colectivo Ni Una Menos, y fuentes secundarias como documentos del colectivo y trabajos académicos vinculados al caso, entre otras.

2.- Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani UBA, donde dirige el Grupo de Estudios sobre Participación y Movilización Política. Docente de grado en la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de posgrado en FLACSO y UBA. Participa en redes regionales e internacionales de movimientos sociales y acción colectiva. Correo electrónico: anatalucci@gmail.com. ORCID: 0000-0001-5362-2098.

3.- Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Candidata a Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín-Georgetown University. Investigadora en Formación del Grupo de Estudios sobre Partición y Movilización Política (IIGG/UBA). Correo electrónico: reyjuljeta.7@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6557-7316.

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 20 de diciembre 2018.



## 1. INTRODUCCIÓN

El 5 de marzo de 2018 la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito presentó por séptima vez consecutiva en la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (en adelante, proyecto IVE)<sup>4</sup>. Dicha presentación fue precedida por una masiva protesta mediante el repertorio de “pañuelazo” frente al Congreso y motivó las declaraciones públicas del presidente Mauricio Macri respecto de su voluntad de habilitar la discusión legislativa. Esto marcó un cambio de posición en materia de política pública, ya que el tema no solo no era parte de la agenda gubernamental, sino que incluso la bancada oficialista estaba integrada por declarados opositores al proyecto. Sin embargo, estos acontecimientos se inscriben en una temporalidad mayor, a partir de un ciclo iniciado entre mayo y junio de 2015 en que se había instalado el tema en el debate público debido a la presencia que el movimiento de mujeres había cobrado en los últimos tres años. La reformulación de viejos problemas públicos, manifestaciones y acontecimientos tuvieron un punto de inflexión el 3 de junio de 2015 (en adelante, 3J). Ese día una multitud ocupó las calles de Buenos Aires, Argentina, para reclamar políticas públicas contra la violencia machista. Al denominar

la problemática de esa manera, se diferenciaba de los conceptos de “violencia de género” o “violencia doméstica” en un intento por visibilizar a su ejecutor poniendo foco en que no se trata de un problema privado entre individuos, sino parte de un sistema de dominación machista.

La manifestación fue convocada a principios de mayo con el hashtag de la red social Twitter “#NiUnaMenos” luego que se conociera un nuevo caso de femicidio<sup>5</sup>. En el lapso de las tres semanas comprendidas entre el lanzamiento de la convocatoria en redes y la movilización, esta se propagó por alrededor de 120 ciudades en distintas provincias del país y en otros países de la región, en particular Chile y Uruguay (Rodríguez, 2015). A fin de unificar las consignas, la comisión organizadora centralizó las diferentes convocatorias y fue publicando una lista actualizada de los puntos de encuentro en las cuentas oficiales de Twitter (@niunamenos) y Facebook (Ni Una Menos) (Annunziata et. al, 2016).

En este contexto, el 3J (que se repitió en 2016, 2017 y 2018) quedó instaurado como una fecha paradigmática de la lucha feminista al activar el ciclo de movilización, entendiendo por tal un proceso de intensificación de las protestas con ampliación de los repertorios utilizados y

4.- La Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito es una organización federal que desde 2005 promueve la instalación en la sociedad y en el Estado del debate en torno a la necesidad de despenalizar y legalizar el aborto en Argentina. Sus orígenes se reconocen en el XVIII Encuentro Nacional de Mujeres realizado en Rosario en el año 2003 y en el XIX ENM desarrollado en Mendoza en el 2004. Actualmente la Campaña cuenta con la adhesión de 305 grupos, organizaciones y personalidades vinculadas a organismos de derechos humanos, de ámbitos académicos y científicos, trabajadoras/es de salud, sindicatos y diversos movimientos sociales y culturales, entre ellos redes campesinas y de educación, organizaciones de desocupadas/os, de fábricas recuperadas, grupos estudiantiles, comunicadoras y comunicadores sociales, etc. El proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo redactado por la Campaña se encuentra disponible en <http://www.abortolegal.com.ar/proyecto-de-ley-presentado-por-la-campana/> [consultado el 26 de septiembre de 2018].

5.- Entre 2013 y 2015 los femicidios ganaron resonancia en los medios de comunicación: primero el de Ángeles Rawson en 2013 (16 años) y luego el de Melina Romero el mismo año (17 años); en 2014, Lola Chomnalez (15 años) fue asesinada en Uruguay. En marzo de 2015 se cumplieron diez años de la desaparición de Florencia Penacchi. Ese mismo día, Daiana Ayelén García (19 años) salió de su casa a una entrevista laboral. Su cuerpo semidesnudo fue hallado en una bolsa al borde de una ruta. En abril, María Eugenia Lanzetti fue apuñalada por su ex pareja. Le siguieron Laura Elizabeth Vázquez Provoste (23 años) y Agustina Salinas (26 años), asesinada por su pareja en Puerto Madero. En mayo, Gabriela Parra (49 años) y, finalmente, Chiara Pérez (14 años), enterrada en el jardín de los abuelos de su pareja por negarse a practicarse un aborto.

de los actores involucrados. De esta manera, ese 3) propició la realización de otros eventos de acción colectiva: el 19 de octubre de 2016, el colectivo NiUnaMenos y otras 50 organizaciones convocaron a un paro de mujeres conocido como “Miércoles Negro”. Esta convocatoria se inspiró en el “Lunes Negro”, que había tenido lugar unas semanas antes a propósito de la manifestación de mujeres polacas que rechazaban un proyecto de ley que promovía la prohibición del aborto en ese país. Este paro de mujeres incorporó reclamos al modelo económico. Replicado el 8 de marzo de 2017, se constituyó como evento de escala internacional en el que participaron más de 50 países, incluyendo a Argentina<sup>6</sup>. A lo largo de este ciclo, se incorporaron demandas no solo vinculadas a políticas públicas contra la violencia machista, sino también por derechos sociales y económicos de las mujeres, que se veían cercenados por el nuevo ciclo político iniciado en diciembre de 2015. De modo que este ciclo activado en 2015 tiene diferentes escalas (nacionales, regionales e internacionales), reclamos específicos, pero también demandas cuyos sentidos son disputados por los diversos colectivos y organizaciones. Experiencias como las de Ni Una Menos en México o el Movimiento Me Too en 2017 han contribuido a amplificar las resonancias del ciclo.

En este marco, el objetivo de este artículo es analizar la experiencia conocida como *Ni Una Menos*. Hay muchas preguntas al respecto, sobre todo porque en esta experiencia la forma de organización aparece más bien difusa en relación con otros movimientos. ¿Cuáles son las implicancias en términos de *ethos* de la convivencia de militantes y activistas? ¿Cuáles han sido sus efectos en el debate público y en la definición de política

pública? ¿Podemos decir que estamos frente a una cuarta ola del movimiento feminista, en la que se recrearon demandas, agendas y nuevos problemas públicos?

En términos metodológicos, por medio de la estrategia de estudio de caso, analizamos los modos de hacer, percibir y construir los objetos con que las mujeres hacen política, en las calles y en espacios político-institucionales, tanto en las disputas por cuestiones estrictamente de género como en aquellas relativas a sus cosmovisiones (desde cuestiones de salud sexual y reproductiva hasta la propia concepción de la sexualidad y el deseo). El argumento que orienta este artículo es que el caso Ni Una Menos tiene varias connotaciones: es una manifestación en términos de repertorio, es una consigna y también un campo donde se articulan colectivos de mujeres, organizaciones profesionalizadas, activistas y mujeres sin pertenencia orgánica ni trayectorias previas que se incorporaron al ciclo. En los cruces de estas connotaciones se configuró una arena pública en torno al problema de género capaz de condensar experiencias de vida y tradiciones militantes/organizativas previas, dando lugar a una renovación de las formas de participación, de los repertorios de acción y de las formas de pensar el feminismo.

## 2. INNOVACIONES CONCEPTUALES PARA PENSAR EL MOVIMIENTO FEMINISTA

Desde el campo de la acción colectiva, el movimiento feminista se ha pensado como un movimiento social en el sentido que le diera Alan Touraine

6.- Para un detalle de las organizaciones involucradas véase el siguiente documento. Recuperado de: <http://parodemujeres.com/about-us-acerca-de/> [consultado el 26 de septiembre de 2018].

(1987, 1991). En su libro *Los movimientos sociales*, Touraine los define como los “agentes conflictivos de producción y funcionamiento de un sistema social” (1991, p. 27), mientras los movimientos culturales se caracterizarían por “su oposición a un modelo cultural antiguo –o nuevo– y por un conflicto interno entre dos modos de utilización social del modelo cultural afirmado” (1991, p. 28). Sobre estas definiciones, el movimiento social se encuentra en un campo ocupado por esos movimientos culturales; sobre esta yuxtaposición emergen “movimientos socioculturales” (1991, p. 28). Desde su perspectiva, Touraine ha sostenido que el movimiento de mujeres constituía un movimiento sociocultural en tanto “se opone a la condición femenina tradicional y al mismo tiempo transforma nuestra imagen del sujeto” (1991, p. 28). Por este carácter, el movimiento feminista encontraba como ámbito de despliegue el espacio no estatal en el marco de conflictos desplazados del sistema económico-industrial.

En coincidencia con esta caracterización, Alberto Melucci (1994a) sostuvo que los movimientos sociales, en los cuales también incluía al movimiento de mujeres, permitían la experimentación de modelos culturales opuestos a los dominantes. Pensado en la clave de actor colectivo, el movimiento constituye una asociación en torno a determinadas causas, cuyas acciones se despliegan en el tiempo y su mensaje sigue la estrategia deliberada de sus miembros. Específicamente sobre la acción colectiva de las mujeres, Melucci ha sostenido que se estructura no solo “por la igualdad de derechos, sino por el derecho a la diferencia” (1994b, p. 138). Asimismo, afirma que “a través de su acción colectiva la cultura feminista entra en el mercado político y cultural y contribuye a innovarlo. El éxito en el mercado transforma al movimiento en grupo de presión, segmenta sus áreas, burocratiza algunos grupos y dispersa otros” (1994b, p. 138). Como supuesto de

estas afirmaciones se encuentra la idea de que el movimiento social como actor implica una continuidad respecto de tres cuestiones: una identidad común, su manifestación en el tiempo y espacio y la necesidad de que esa continuidad se exprese tanto en los momentos de latencia como de visibilidad.

Ahora bien, siguiendo a Cefaï, la denominación de movimiento social volvió muy rígidos los análisis sobre los movimientos sociales al convertirla en un “marcador identitario” (2011, p. 141). De hecho, una de las particularidades del 3J de 2015 radica en que no fue convocado por una organización específica y difícilmente podemos pensar en un actor feminista homogéneo. Por el contrario, las mujeres que impulsaron la convocatoria en redes sociales eran trabajadoras de los medios de comunicación que no se encontraban vinculadas a organizaciones feministas, sino que se consideraban activistas en la temática de género. Aunque luego se incorporaran mujeres con trayectorias militantes vinculadas al movimiento feminista, aquella particularidad respecto del grupo impulsor fue un rasgo distintivo del ciclo y de las primeras interpretaciones. Una de ellas fue la de Annunziata et al. (2016), quienes concibieron la manifestación del 3J de 2015 en términos de “movilizaciones contemporáneas” o “movimientos ciudadanos”, antes que como un movimiento social clásico. Entre sus argumentos postulaban que este tipo de movilizaciones presentaban una duración efímera, dispersión de los actores que la habían organizado y baja expectativa de consagrarse como *organizadores*. Así, Annunziata et al. (2016) inscribieron el 3J y la consigna #NiUnaMenos en un conjunto de activismos online en defensa de los derechos de las mujeres como #FirstHarassed, #EverydaySexism o #YesAllWomen. La consideración de este evento en la clave de *movimientos ciudadanos* procuraba enfatizar la fluidez de los actores contemporáneos, la prevalencia de la figura del *ciudadano*, el

rol de las redes sociales en la multiplicación del acontecimiento y el sentido público que emerge en el ámbito online, que escapa a los promotores iniciales cuestionando la categoría de *organizadores*, aun sin desconocer la existencia e incidencia de organizaciones de mujeres con larga tradición en Argentina.

Siguiendo esta perspectiva, Zeifer se concentró en el estudio de los efectos políticos del hashtag (entre ellos, el #NiUnaMenos) respecto de su capacidad de instituir “nuevos sujetos políticos [realizada] a través de su función discursiva representativa/nominativa” (2017, p. 2). Para la autora, a través del #NiUnaMenos se produjo la emergencia performativa de una nueva subjetividad, de un *ethos colectivo* que construyó un *nosotros*. Así, la movilización representó una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía y de organización de la acción colectiva a partir de las redes sociales. En resumen, desde esta perspectiva, el 3) permitía dar cuenta de la convergencia y mutua potenciación entre los mundos online y offline (Goldstone, 2004), permitiendo el pasaje entre ambos y la reunión de activistas con organizaciones ya consolidadas.

Desde el campo de los estudios de género, este tipo de experiencias pueden pensarse en otra clave. Autoras como Sonia Álvarez (1998; 2001) o Carmen Díaz Alba (2017) han trabajado diferentes experiencias organizativas del complejo mundo feminista. Para Álvarez, los movimientos feministas se caracterizan por constituir un campo “amplio, heterogéneo, policéntrico, multifacético y polifónico” (1998, p. 1), que no solo queda restringido a las organizaciones de mujeres, sino que transversalmente logran penetrar en los campos sindicales, políticos, estudiantiles y partidarios. Esta característica es decisiva para las demandas del mundo feminista, es decir, no hay intereses preconstituídos como en el caso de las corporaciones, ni tampoco demandas

generales orientadas al bien común o encaminadas a la ciudadanía y limitadas al ámbito de la sociedad civil según el planteo de Melucci. Sus demandas se extienden desde la lucha por la implementación de políticas públicas, cupos partidarios o sindicales, hasta disputas por los sentidos y significados de las relaciones de género (Álvarez, 1998). Siguiendo esta línea analítica, en un trabajo reciente sobre la Marcha Mundial de Mujeres, Díaz Alba (2017) mencionó que uno de los rasgos centrales de esta movilización es la cuestión de las escalas, es decir, el cruce de lógicas transnacionales con fuertes anclajes locales preexistentes que dotan a estas experiencias de particularidades a partir de la traducción intercultural, lo que permite la construcción de plataformas comunes en contextos y escalas diversas.

Frente a este debate, ¿cómo estudiar estos eventos de acción colectiva que a priori no son promovidos por una organización definida, donde su estabilidad temporal o identitaria no está asegurada? Una posibilidad es concentrarnos en los repertorios que los agentes colectivos ponen en juego. De acuerdo con Michel Offerlé (2011), hay una serie de conceptos, entre ellos procesos enmarcadores, estructuras de oportunidades políticas o identidades, que han agotado su potencial heurístico inicial y, en algunos casos, han vuelto muy rígidos los análisis, como ya mencionamos respecto de la noción de movimiento social tradicional. Para el autor, la excepción lo constituye el concepto de repertorio de acción, que indudablemente remite a la obra de Charles Tilly. A fines de problematizar dicho concepto, Offerlé sostiene que se le ha otorgado un sentido fuerte y otro débil. El primero remite a “una estilización macrosociológica de la transformación de las formas de dominación económica y política (el mercado y el Estado)” (2011, p. 93). El segundo sentido alude a un “medio de acción o a la suma de medios de acción efectivamente utilizados o

utilizables por una organización o un movimiento” (2011, p. 93). Sin embargo, en ambos sentidos subyace la idea de que el grupo elige ese repertorio sobre preferencias de familiaridad y recursos. Frente a esta situación, Offerlé (2011) propone redefinir el concepto de repertorio de acción, destacando la pluralidad de registros de acción *disponibles* en el tiempo, en los espacios sociales y territoriales. De acuerdo con esta definición, un repertorio de protesta es “una forma particular de política contestaría, una `institución inventada`” (2011, p. 97) sostenida sobre rutinizaciones convencionales que los actores van recreando. Esto nos lleva a adoptar una perspectiva que resalta la infinidad de ocurrencias concretas en las que los elementos del repertorio son activados, reinventados y remotivados, atendiendo a la creatividad de los agentes y al análisis de las formas de nominación de los agentes respecto de sus repertorios, así como de otros actores que intervienen. En definitiva, esos repertorios constituyen campos de disputa en tanto los agentes sociales los utilizan, en un sentido pragmático, para nombrar, enfrentar y superar lo que les sucede.

En la introducción mencionamos que uno de los significados de #NiUnaMenos ha sido el de la manifestación en tanto repertorio. Siguiendo a Fillieule y Tartakowsky (2015), la manifestación constituye una forma de acción política eminentemente urbana, destacando “la invención de la calle como un espacio concreto de la protesta política” (2015, p. 25). Es reconocida tanto por quienes la utilizan como por aquellos a quienes va dirigida (autoridades políticas, patrones y opinión pública). Una de las particularidades de la manifestación es que está localizada en un lugar físico abierto; se trata de “una ocupación momentánea, por varias personas, de un lugar abierto, público o privado y que directa o indirectamente conlleva la expresión de opiniones políticas” (2015, p. 24). Una segunda

característica es su expresividad, en tanto supone la reafirmación de un grupo que presenta demandas sociales más o menos precisas. No se trata de una mera multitud o de una muchedumbre heterogénea, como si fuera una multitud de consumidores o el fenómeno de los *flashmobs* (performance realizada durante un corto tiempo). Se trata más bien de una acción que no está configurada bajo la forma clásica de la organización, pero en la cual intervienen colectivos que pueden compartir o disputar demandas y tomas de posición frente a determinados problemas públicos, y que operan como un principio unificador.

A fin de cuentas, una manifestación es “la interacción, concreta y simbólica a la vez, entre diversos tipos de actores, estén presentes o a distancia” (2015, p. 29). Desde esta perspectiva, su estudio supone dilucidar cuestiones en torno a los manifestantes en la calle y cómo se posicionan, el objeto en el sentido de lo que disputan, aunque no tengan acuerdo sobre ello; los espectadores inmediatos y la base social cuyos sentimientos pretenden enunciar los manifestantes. Dado que en las manifestaciones prima cierta participación horizontal, estas son espacios para construir y delinear problemas públicos. A la vez, tienen una dimensión de ritual, en tanto habilitan la producción de ritos de iniciación, de integración y de reorganización ceremonial de los grupos. Como veremos, el caso de #NiUnaMenos, como manifestación, propició discusiones en torno a los derechos de las mujeres, la igualdad de género y el aborto, entre otros temas que redefinieron el problema público en torno al lugar de las mujeres en la sociedad (en las relaciones de pareja, los lugares de trabajo, etc.), además de producir reposicionamientos de actores sociales y políticos. Como punto de inflexión en una historia más larga de organización de las mujeres, el 3) no implicó la conformación de una identidad feminista homogénea, sino más bien

una de tipo heterogénea y polifónica, con una alta capacidad performativa en la agenda pública y en los repertorios de los sectores movilizados.

### 3. BREVE HISTORIZACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES EN ARGENTINA

Como se mencionó, el campo feminista tiene una larga tradición, que ha sido analizada en términos de oleadas con diferentes temporalidades y extensiones: primero, una de tipo ilustrado en términos de capacidades entre varones y mujeres; una segunda ola de tipo liberal y sufragista; una tercera basada en la disputa por las desigualdades y jerarquías que benefician a los varones, donde surgió la consigna “lo personal es político” para discutir la sexualidad, la violencia, los derechos reproductivos (de Miguel, 2000). Autoras como Valcárcel (2008) sostienen que las acciones del feminismo en el siglo XXI se inscriben en la tercera ola de derechos reproductivos y del aborto. En un artículo anterior, Valcárcel definió que los retos en el nuevo milenio están orientados por la construcción de una “voluntad común relativamente homogénea en sus fines generales: conservar lo ya hecho y seguir avanzando en sus libertades” (2001, p. 32). Aunque aún no hay acuerdo académico, en la prensa algunas especialistas y militantes han planteado que estaríamos frente a una cuarta ola del movimiento feminista. Las características del feminismo a partir de este cambio estarían en relación con algunas rupturas, entre ellas la heterogeneidad de los feminismos, la sororidad, la clara identificación y difusión del sistema patriarcal como el adversario a impugnar, la cuestión de los cuidados y la doble jornada laboral de las mujeres, entre otros puntos. Este enfoque es aprehensible desde la noción de manifestación que mencio-

namos anteriormente, como una acción que no responde a una organización específica ni a un campo determinado, pero que habilita la disputa de demandas y tomas de posición.

Respecto de los movimientos de mujeres en Argentina, su tradición desde fines del siglo XIX y comienzos del XX ha sido reconstruida por una amplia bibliografía. A los fines de este trabajo, siguiendo a Di Marco (2010), el movimiento de mujeres se constituyó a partir de tres vertientes: la participación en organizaciones de derechos humanos, destacando la figura de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo; las mujeres de sectores populares organizadas al calor de la crisis social y económica de fines de los 90 y principios del 2000; y las mujeres integrantes del movimiento feminista, con un fuerte componente de mujeres de sectores medios. A la vez, la incidencia de redes internacionales y la ratificación de convenciones como Belem do Pará (1994), El Cairo (1994) y Beijing (1995), sumada a la sanción de la Ley de Cuotas (1991) y el consecuente aumento de mujeres en el Estado (principalmente en el poder legislativo), propiciaron la construcción de agendas de género en las instituciones públicas, a partir del cruce entre el activismo del movimiento de mujeres y la nueva agenda de los estados de la región (Di Marco, 2010). A la conformación de esta agenda de género contribuyeron los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM), en los que anualmente se reúnen mujeres de partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales y mujeres no organizadas de todo el país. Los ENM se celebran desde 1986 por iniciativa de un grupo de feministas argentinas que había participado en la Tercera Conferencia Internacional de la Mujer en Nairobi, convocada por Naciones Unidas en 1985. A estos encuentros fueron sumándose mujeres provenientes de los movimientos populares. Así, Di Marco (2010) destaca que en la década de los 90 surgieron más de la

mitad de las organizaciones de mujeres registradas en las bases de datos consultadas, principalmente localizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires<sup>7</sup>.

El advenimiento de los gobiernos enmarcados en lo que se denominó el *giro a la izquierda* en América Latina aparejó un proceso de ampliación de derechos, entre ellos los de diversidad sexual y los derechos de las mujeres. Este avance ha sido analizado en dos sentidos diferentes. Por un lado, Blofield *et al.*, (2017) lo interpretan en términos de una respuesta de los gobiernos a las presiones de las activistas en el entorno doméstico, con distintos alcances según el área de política pública en cuestión (autonomía económica de las mujeres, representación política, empoderamiento de mujeres de pueblos originarios, instituciones de políticas de género efectivas, aborto y combate de la violencia contra las mujeres). Por otro lado, Ferrero, Natalucci y Tatagiba (2019) lo interpretan en términos de la capacidad de innovación de esos gobiernos en materia de política pública. En este último sentido, para el caso argentino, Yovine (2017) y Rey (2019) coinciden en que el discurso kirchnerista de ampliación de derechos fue interpretado por algunas organizaciones de género y diversidad sexual como una oportunidad para la apertura de nuevos debates culturales, permitiendo la consecución de ciertos derechos. Siguiendo a Rey (2019), en esta línea fueron interpretados los avances en materia de derechos de las mujeres y diversidad sexual, como el acceso de mujeres a puestos clave en el Estado. En este sentido, las designaciones de las primeras mujeres como juezas de la Corte

Suprema de Justicia de la Nación (Elena Highton de Nolasco en 2004 y Carmen Argibay en 2005, declarada atea y feminista)<sup>8</sup>, y las designaciones de la primera Ministra de Economía de la historia, Felisa Miceli, y Alicia Kirchner como Ministra de Desarrollo Social. A esto se sumó la designación de Ginés González García en el Ministerio de Salud y Ambiente, quien se manifestaba a favor de la despenalización del aborto, quien durante su gestión implementó el primer Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y creó las consejerías de salud sexual y reproductiva, que brindaban asesoramiento y métodos anticonceptivos gratuitos en los hospitales. Otra designación transgresora fue la de Nilda Garré a cargo del Ministerio de Defensa en 2005 y del Ministerio de Seguridad en 2010, áreas históricamente ocupadas por hombres vinculados a las fuerzas de seguridad.

El terreno legislativo fue también un ámbito de notable innovación política durante el giro a la izquierda, en muchos casos a partir del lobby de las redes temáticas de mujeres y LGTB. Entre las principales leyes en materia de equidad de género y derechos sexuales y reproductivos se encuentran la Ley de Educación Sexual y Procreación Responsable (25.673/2003), el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (26.150/2006) y la Ley de Fertilización Asistida (Ley 26.862/2013). También se sancionaron la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (26.485/2009) y la Ley de Prevención y Sanción contra la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas (Ley 26.842/2012). En abril de 2009 se había sancionado el *Plan Nacional de Acción para la*

7.- Base de datos nacional del Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad (CENOC), del Consejo Coordinador de Políticas Sociales Presidencia de la Nación (2005) y del Repertorio de organizaciones no gubernamentales del CIOBA (2003) en Di Marco, 2010.

8.- Estas designaciones fueron importantes dado que, con esta nueva composición, la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia en el fallo F.A.L. (2012), estableciendo las causales de aborto no punible y prohibiendo prácticas que judicializaran o entorpecieran el derecho al acceso al aborto no punible. Véase Tabush *et al.* (2016).

*Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*, pero no se había avanzado en su reglamentación. A la vez, se destaca el cumplimiento del cupo femenino en las listas y la presidencia del bloque legislativo del Frente Para la Victoria (FPV) a cargo de una mujer, la diputada Juliana Di Tullio, favorable a la despenalización del aborto y promotora de leyes vinculadas a derechos de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos.

Asimismo, se promovieron políticas sociales dirigidas a mujeres de sectores populares, como el programa *Ellas Hacen* y la modificación a la ley de moratoria permanente de autónomos, conocida como *jubilación para amas de casa*. Si bien la legislación estaba pensada para garantizar la cobertura previsional de trabajadores y trabajadoras que habían desarrollado su vida laboral en la informalidad, en los hechos el 85% de los beneficiarios en 2016 fueron mujeres que no reunían los 30 años de aportes para acceder a una jubilación formal (Medina y Arriaga, 2017). Asimismo, se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto 1602/2009) y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26844/2013), que permitió a muchas mujeres que se desempeñaban como empleadas domésticas acceder a los beneficios de un empleo registrado.

En materia de diversidad sexual, Argentina habilitó el matrimonio civil entre personas del mismo sexo (*Ley de Matrimonio Igualitario*, 26618/2010). Dos años después se aprobó la Ley de Identidad de Género (26743/2012). La ley contempla cambios registrales sin autorización judicial o médica, y establece el derecho a la salud de travestis, transsexuales y personas transgénero mediante intervenciones quirúrgicas y/o tratamientos hormonales para quienes los soliciten. Si bien algunos autores han sugerido que mantiene el binomio sexual, la ley desjudicializó y despatologizó el derecho a la

identidad de género y se considera una legislación de avanzada en el mundo (Cutuli y Keller, 2015).

Como puede observarse, en materia de políticas públicas se habían producido avances progresivos a favor de las mujeres. A la par de este proceso de ampliación de derechos, los femicidios cobraban mayor relevancia en la escena pública. En Argentina no existían datos oficiales sobre femicidios (los primeros registros oficiales datan de 2015), por lo que es difícil dilucidar si este incremento fue una respuesta de los varones a los derechos que ganaban las mujeres o si esta mayor gravitación tuvo que ver con la visibilización de la problemática. Los únicos datos existentes, al menos desde 2008, eran proporcionados por la ONG *La Casa del Encuentro*, que llevaba un registro de femicidios a nivel nacional según información obtenida de los periódicos: 1808 mujeres fueron asesinadas por cuestiones de género entre 2008 y 2013, un promedio de 361 mujeres por año; en 2014 esa cifra alcanzó a 277 mujeres. Cada treinta horas, una mujer era asesinada en Argentina por violencia de género. De esta manera, aunque la denuncia contra la violencia machista fuera la motivación inicial de este ciclo, propiciando el primer 3J en 2015, fue diversificándose en sus demandas y repertorios, incorporando reclamos por la equidad de género y los derechos sociales y económicos de las mujeres frente a un nuevo ciclo político iniciado en diciembre de 2015.

## 4. #NIUNAMENOS

#NiUnaMenos constituye un fenómeno de acción colectiva complejo, difícil de clasificar. Se trata a la vez de una manifestación y de un colectivo de mujeres que, como se mencionó anteriormente, ha ido evolucionando y reformulando su agenda ante el nuevo ciclo político iniciado en diciembre



de 2015 con la asunción de Mauricio Macri. Para indagar en los distintos aspectos de este caso, nos referimos con la sigla 3J a la movilización del 3 de junio de 2015 y con la sigla NUM al colectivo de mujeres.

El origen del #NiUnaMenos puede rastrearse en marzo de 2015. El 21 de ese mes, artistas plásticas e historietistas organizaron en la Ciudad de Buenos Aires una performance artística contra los femicidios. La actividad estuvo motivada por el rechazo al tratamiento mediático de un caso de femicidio, cuyo foco estaba puesto en la vestimenta de la víctima. El día 26, autoridades del Museo de la Lengua, perteneciente a la Biblioteca Nacional de Buenos Aires, organizaron una maratón de lectura, proyecciones y performance contra el femicidio. En esta actividad, la motivación tuvo que ver con una serie de casos de mujeres jóvenes asesinadas cuyos cuerpos aparecieron desechados en la basura o en descampados. Los ejes de la convocatoria en la red social Facebook fueron: “Contra la muerte y la opresión patriarcal. Contra cualquier complicidad estatal por acción y omisión. Por la alegría de nuestros cuerpos soberanos. Contra la industria cultural que se regocija con mostrarlos, aún embolsados, aún fríos. Por la vida ¡Ni una menos!”<sup>9</sup>. El primer efecto de esta actividad fue la conexión entre mujeres de ámbitos diversos, algunas de ellas integrantes de los movimientos de mujeres y otras activistas ocasionales, preocupadas por la temática de género. La percepción de algunas era que el ámbito de discusión y reflexión era muy reducido, por lo que había que trascenderlo: era necesario salir a la calle y poner el cuerpo<sup>10</sup>.

#### 4.1. El acontecimiento inaugural: 3J de 2015

Un nuevo caso de femicidio fue el activador de la movilización. El 11 de mayo apareció el cadáver de Chiara Páez, asesinada por su pareja por negarse a practicarse un aborto. A partir de este hecho, ese día se inició a una “conversación pública pero cerrada” entre mujeres periodistas en el timeline de la red social Twitter<sup>11</sup>. El primer tweet fue de la periodista Marcela Ojeda (@MarcelitaOjeda): “Actrices, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales... mujeres, todas, bah... no vamos a levantar la voz? NOS ESTÁN MATANDO”.

De este intercambio surgieron diversas propuestas de acción colectiva para visibilizar la problemática de la violencia contra las mujeres. Finalmente, se decidió la convocatoria a una movilización el 3 de junio, para la cual se recuperó la consigna de la maratón de lectura que se había realizado en marzo: Ni Una Menos. Según Annunziata *et al.* (2016), esta consigna se había viralizado a propósito del femicidio de la poeta mexicana Susana Chávez Castillo en 2011 (quien había sido protagonista en la visibilización de los crímenes de Ciudad Juárez), lo que reforzaba la idea de redes transnacionales operando en este tipo de protestas. La convocatoria en las redes rápidamente alcanzó al grupo de mujeres que habían participado de aquella maratón de lectura, así como a las organizaciones feministas. La masividad lograda en las semanas posteriores llevó a gran parte de la clase política, de los medios de comunicación, dirigentes de organizaciones sociales y sindicales, artistas y

9.- Cuenta de Facebook del colectivo Ni Una Menos (03/03/2015).

10.- Entrevista a integrante del colectivo NUM.

11.- En tanto se trata de cuentas abiertas en una red social, la conversación se considera pública (esto es, accesible públicamente). Sin embargo, puesto que los mensajes están dirigidos a ciertos interlocutores (a través del uso de la herramienta @), y solo entre estos se dan el turno a la palabra, se considera cerrada. Véase Zeifer (2016).

deportistas a pronunciarse en torno a la misma. En efecto, de acuerdo con Rodríguez (2015), 680 políticos se mostraron en redes sociales con el cartel #NiUnaMenos, entre ellos 180 intendentes, 99 diputados y 34 senadores nacionales, 11 gobernadores, así como los precandidatos presidenciales de 2015 (Daniel Scioli, Florencio Randazzo, Mauricio Macri, Sergio Massa y Margarita Stolbizer). Además, se pronunciaron 834 organizaciones sociales (ONG, sindicatos, clubes y asociaciones vecinales) y 2.137 personalidades de la Argentina y 280 de otros países de América Latina. Todos ellos tweetearon #NiUnaMenos, convirtiéndolo en trending topic mundial el 3 de junio de 2015.

Este impacto puede atribuirse a la combinación de dos factores. Por un lado, al hecho de que varias impulsoras eran periodistas reconocidas; por otro, a las potencialidades de la red social Twitter, ya que algunas impulsoras tenían muchos seguidores, entre los cuales se encontraban personas muy influyentes. Así, las mujeres que participaron del intercambio inicial en Twitter pusieron en juego su capital simbólico y social y sus redes profesionales. En relación con el uso de la red social Twitter, Welp y Brauer (2017) destacan los beneficios que su uso reporta para los actores políticos, dado que ofrece una vía barata y sencilla para establecer una comunicación política y habilita a los actores políticos a influir en la agenda política de manera directa.

Desde el lanzamiento de la convocatoria en redes sociales el 11 de mayo hasta la manifestación del 3J, las activistas involucradas en la convocatoria realizaron una serie de reuniones. De estas participaron un conjunto heterogéneo de mujeres, muchas

de las cuales no se reconocían como militantes feministas sino más bien activistas, o simplemente se habían movilizado a partir de una temática puntual que las conmovió<sup>12</sup>. En esas reuniones se discutieron cuestiones organizativas y se preparó el documento para el acto. Finalmente, el 3J se congregaron entre 150.000 y 250.000 personas en las inmediaciones del Congreso Nacional. La elección de este lugar tuvo relación con que allí se sancionó en 2009 la mencionada Ley 26.485 (para prevenir la violencia contra las mujeres) y aparecía como el lugar adecuado para cuestionar e interpelar a toda la clase política a través de sus representantes legislativos. A la vez, en medio de la coyuntura electoral, permitía sortear el parteaguas Kirchnerismo/anti-Kirchnerismo.

El documento, sintetizado en cinco puntos, fue leído por tres artistas como una estrategia para ampliar los márgenes de legitimidad. Ese documento contenía las demandas del #NiUnaMenos y apelaba a los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial por igual:

“1) Implementar con todos los recursos necesarios y monitorear el Plan nacional de Acción para la Prevención, la Asistencia y la Erradicación de la violencia contra las mujeres, tal como lo establece la ley 26.485; 2) Garantizar que las víctimas puedan acceder a la Justicia. En cada fiscalía y cada comisaría debe haber personal capacitado e idóneo para recibir las denuncias. Las causas de los fueros civil y penal deben unificarse; las víctimas deben tener acceso a patrocinio jurídico gratuito durante todo el proceso judicial; 3) Elaborar el Registro

12.- Entrevista a organizadoras del 3J que ya no participan del colectivo Ni Una Menos.

Oficial único de víctimas de la violencia contra las mujeres. Realizar estadísticas oficiales y actualizadas sobre femicidios. Solo dimensionar lo que sucede permitirá el diseño de políticas públicas efectivas. 4) Garantizar y profundizar la Educación Sexual Integral en todos los niveles educativos, para formar en la igualdad y para una vida libre de discriminación y violencia machista. Sensibilizar y capacitar a docentes y directivos; 5) Garantizar la protección de las víctimas de violencia. Implementar el monitoreo electrónico de los victimarios para asegurar que no violen las restricciones de acercamiento que les impone la Justicia” (Rodríguez, 2015, pp. 117-118).

La lectura del documento correspondió al cierre de una movilización masiva en torno a una demanda de género, un hecho sin antecedentes en Argentina. Los siguientes apartados repasan las discusiones que se dieron en el momento previo de esta movilización y que delinearon las características del colectivo de mujeres que se conformó a posteriori.

#### 4.2 Discusiones en la Antesala del 3J

El grupo de mujeres involucradas en la organización del 3J no solo no estaba consolidado en términos internos, sino que, como se mencionó anteriormente, sus integrantes tenían diferentes trayectorias e intereses. Por esta razón, la organización del 3J trajo aparejadas varias discusiones.

Una de ellas aludía al objetivo de ganar amplitud en la convocatoria por parte de algunas de las activistas, lo cual demandaba atenuar el contenido más propio de las demandas del feminismo en la convocatoria, principalmente en torno a la cuestión de la legalización del aborto. Mientras las organizaciones de mujeres pretendían incluir esa

demanda entre los puntos centrales, algunas de las periodistas tenían ciertos reparos. Uno de sus argumentos era que muchas mujeres víctimas de violencia machista y sus familiares eran religiosos, por lo cual incluir como demanda la legalización del aborto restaba apoyos a la convocatoria. Otro de sus argumentos era que el caso de femicidio que había originado la movilización tenía que ver con una adolescente que se había negado a practicarse un aborto. Dado que no hubo un acuerdo entre las militantes y las activistas, finalmente la despenalización del aborto fue excluida de los puntos del documento final.

Otra discusión tuvo que ver con la definición de los voceros a cargo de la lectura del documento. Las periodistas proponían convocar a artistas y no a mujeres de la militancia feminista o familiares de víctimas, en pos de amplificar el reclamo e interpelar a sectores de la sociedad civil no familiarizados con la temática. Por su parte, las mujeres provenientes del feminismo advertían la posibilidad de caer en una espectacularización de la movilización por convocar a estrellas televisivas y perseguir la masividad. Su temor era que la aparición del debate por la violencia de género en programas televisivos considerados frívolos quitara legitimidad y vaciara de contenido al reclamo.

Una discusión similar se dio en torno a la viralización de la consigna en las redes sociales y la cuestión respecto de qué actores estaban legitimados para apropiarse de la convocatoria. Conductores de programas considerados sexistas y figuras públicas portavoces de discursos machistas, entre otros, eran cuestionados por retweetear el #NiUnaMenos. Esta cuestión puso en evidencia un dilema propio de las movilizaciones que se difunden y multiplican por internet: hasta qué punto los individuos pueden apropiarse en el entorno online de consignas que nunca militaron fuera del mismo (Annunziata et

al., 2016). Algunas organizadoras se preguntaban si el mainstream era estratégico para difundir la protesta, en el sentido de lo perjudicial que podía ser involucrar en la movilización del 3J a figuras del espectáculo consideradas machistas. Por el contrario, otras organizadoras eran proclives a no dejar a nadie afuera, considerando que muchas de las celebrities eran un canal eficaz para llegar a personas poco interiorizadas con la demanda.

Por último, otra discusión se relacionó con la formulación de la demanda como canal de interpelación a otros sectores sociales. La convocatoria a partir de consignas formuladas de manera negativa, como Ni Una Menos o Basta de Femicidios, podía conducir a asociar el reclamo con otras movilizaciones, sobre todo vinculadas a los reclamos por seguridad, remarcando un carácter punitivista y opacando la agenda propositiva de la protesta. Por ello, la estrategia fue enmarcar el 3J en el discurso de los derechos humanos como *un nuevo Nunca Más* orientado a la recreación del pacto democrático de 1983, con capacidad de interpelación a la sociedad civil y al arco político en su conjunto. Para reforzar este enmarcamiento, una estrategia utilizada luego para desestimar la mirada punitivista de la violencia de género fue la intervención de expertas en el framing del debate público, como la antropóloga Rita Segato y la historiadora y socióloga Dora Barrancos, dos referentes del feminismo. Asimismo, la diversificación de las demandas del colectivo luego del 3J (y sobre todo a partir de 2016, donde se incorporó la agenda económica y laboral de las mujeres) reforzó la idea de un nuevo pacto democrático antes que el carácter punitivista. Al respecto, Medina y Arriaga (2017) destacan que la consigna constituyó un “no radical” a la violencia machista capaz de suturar demandas muy variadas y de interpelar a la sociedad, abriendo un tiempo de reflexión en torno al femicidio, entendido como un límite extremo en una cadena de violencias.

Otra estrategia fue establecer diferentes apelaciones. Por un lado, a la sociedad civil por medio de esa consigna y convocatoria al 3J. Por otro lado, entre las organizadoras existía un consenso generalizado en que no todas las personas públicas que difundían la consigna tenían el mismo nivel de responsabilidad. Los funcionarios y legisladores debían responsabilizarse por años de inacción y asumir un compromiso público en torno a la demanda, no alcanzaba solo con que publicaran su selfie con el cartel de #NiUnaMenos.

Vale recordar que 2015 fue un año electoral en que el Kirchnerismo se disputó la continuidad en el poder luego de tres períodos consecutivos y, por lo tanto, propicio para la instalación de problemas públicos en el debate político. En este marco, las organizadoras instaron a los dirigentes políticos y a los precandidatos presidenciales a firmar un documento de compromiso y pronunciarse sobre las demandas del 3J, a través del hashtag #DeLaFotoaLaFirma. Esto puso en evidencia una tensión entre las agendas de la sociedad civil y la electoral, demostrando la ausencia de propuestas de política pública contra la violencia machista entre los contenidos de las campañas electorales de casi todos los partidos políticos.

Las organizadoras estaban convencidas de que #NiUnaMenos era un reclamo profundamente político, mas no partidario, por lo que instaban a los partidos políticos a no participar con sus banderas y apartarse de la polarización del campo político.

### 4.3 Activistas o militantes

Las distintas organizadoras del 3J no tenían la misma percepción respecto de su rol como de los objetivos de la movilización. Algunas de ellas se reconocían como *activistas*, debido a su acercamiento a la causa

del género a partir de una convicción individual para contribuir a la concientización sobre la situación de los femicidios: “Yo no soy una militante feminista. Yo hablo desde el lugar de los Derechos Humanos. Las mujeres no son más importantes que nadie. Son tan importantes como”<sup>13</sup>. Para tal fin, ponían a disposición su capital simbólico individual, esto es, su reconocimiento como periodistas y sus redes de contactos. Su compromiso era más bien circunstancial y asociado a una causa puntual, sin identificarse como militantes feministas. Por ello, su vinculación con el #NiUnaMenos se limitó a la etapa de instalación del problema público de la violencia de género en la agenda política, sin que esto implicara su continuidad en el colectivo conformado posteriormente. Su participación fue decisiva para esa instalación por la cantidad de seguidores en sus cuentas de Twitter y su relación con personas influyentes.

Otras organizadoras se reconocían como *militantes*, remarcando su sentimiento de pertenencia a una organización a partir de compartir valores, concepciones ideológicas y posiciones en las instancias de decisión: “Nosotras no creemos que haya sido una convocatoria espontánea, una cuestión de un momento para otro, de generación espontánea. Porque tiene una historia atrás. Tiene una historia de casi 30 años en ese momento: Encuentros Nacionales de mujeres, Campaña Nacional por el Aborto, tiene una historia de un montón de agrupaciones feministas que venían laburando”<sup>14</sup>. Estas últimas habían participado en diferentes organizaciones feministas. Uno de sus objetivos era construir una continuidad del 3J como modo de instalar la agenda

más amplia del feminismo y no solo la violencia machista, para lo cual la consolidación del NUM en un colectivo era estratégica.

Esta composición constitutiva ha sido decisiva para la dinámica asamblearia del NUM: se trata de un colectivo muy diverso, del que participan distintas *militantes* con sus respectivas organizaciones y *activistas*, aunque con diferentes grados de compromiso y vinculación orgánica: “Nosotras nos juntamos todas las semanas, organizamos las asambleas y esto funciona como un colectivo [...] No somos amigas, somos compañeras de militancia”<sup>15</sup>.

Estas son las razones por las cuales #NiUnaMenos demostró no ser un flashmob destinado a agotarse luego de la movilización masiva de 2015<sup>16</sup>, sino que logró trascender el ámbito online. Así se constituyó un campo a través de la manifestación en el cual convergieron activistas, organizaciones feministas y comisiones o áreas de género que distintas organizaciones fueron poniendo en marcha en función del ciclo.

## 5. “AHORA QUE SÍ NOS VEN”: EFECTOS DEL #NIUNAMENOS

El 3J resultó un punto de inflexión en el movimiento de mujeres, con efectos en distintas temporalidades y magnitudes. Uno de estos tiene que ver con la reconversión de demandas históricas del feminismo en problemas públicos que adquirieron legitimidad, masividad y transversalidad en otros sectores

13.- Entrevista a organizadora del 3J 2015.

14.- Entrevista a organizadora del 3J 2015 que actualmente participa del colectivo NiUnaMenos.

15.- Entrevista a organizadora del 3J 2015 que actualmente participa del colectivo NiUnaMenos.

16.-El término *flashmob* o *movilización instantánea* refiere a las manifestaciones sociales articuladas mediante las tecnologías de comunicación, véase Román (2006).

sociales. Asimismo, de la mano del colectivo NUM se amplió la agenda de género desde una demanda inicial de impronta reactiva frente a la violencia machista hacia una agenda propositiva vinculada a los derechos económicos, sociales y políticos de las mujeres, instalada no solo en relación con el debate por la legalización del aborto, el techo de cristal o la doble jornada laboral de las mujeres y las tareas de cuidado, sino también en torno a las disidencias sexuales, las relaciones de pareja, el goce y el deseo, los estereotipos y la diversidad corporal.

En relación con el anterior, un segundo efecto se produjo en el plano performativo, esto es, en el debate público, en las conversaciones al interior de grupos sociales, en los medios de comunicación y los lugares de trabajo. Contempla el uso del lenguaje inclusivo en instituciones educativas y públicas, en las redes sociales y los medios de comunicación, la agenda del feminismo liberal frente a un feminismo popular, la deconstrucción de la propia experiencia de vida de las mujeres en clave feminista, entre otros efectos. De alguna manera “se rompieron cadenas el 3 de junio” y las víctimas de violencia no solo se animan a consultar, sino que también se comunican con mayor conocimiento (Rodríguez, 2015).

El tercer efecto está vinculado a la respuesta estatal. Por un lado, en 2015, durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, la línea telefónica gratuita de atención a víctimas de violencia de género comenzó a funcionar 24 horas los 365 días del año. Asimismo, la Secretaría de Derechos Humanos oficializó la Unidad de Registro de Femicidios y se creó la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres. Además, la Corte Suprema de Justicia creó el Registro Nacional de

Femicidios de la Justicia Argentina. La Oficina de Violencia Doméstica de la Corte también observó un incremento de llamados con pedidos de información. En las universidades públicas se aprobaron protocolos contra la violencia de género. Cuando asumió como presidente, Mauricio Macri designó a Fabiana Tuñez al frente del Instituto Nacional de las Mujeres. Tuñez había dirigido la ONG La Casa del Encuentro. En 2017 el Congreso convirtió en ley la paridad de género para las listas legislativas, que se implementará por primera vez en 2019. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el presidente en ejercicio habilitó el debate legislativo del proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. No obstante, la atención a cuestiones de género por parte del Estado no ha sido acompañada por un aumento presupuestario, como es el caso del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>17</sup>.

El último efecto tiene que ver con el movimiento de mujeres y su revitalización luego del 3J respecto de su composición, la masividad en sus convocatorias, el alcance en sus reclamos y la multiplicación de espacios de género en organizaciones sociales y sindicales. Muchas de las participantes del colectivo y mujeres vinculadas a asociaciones civiles reconocen el impulso que #NiUnaMenos le dio en términos de visibilidad pública de sus reclamos y convocatorias, así como del involucramiento de las nuevas generaciones en los movimientos de mujeres, al punto de acuñarse el término *marea feminista* e instalar el debate en torno a una *cuarta ola* del movimiento anclado en las nuevas plataformas de comunicación y en redes de escala internacional.

---

17.- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), “¿Cuánto valen los derechos de las mujeres?”, informe presentado en la *Semana del Presupuesto. Mesa 1: Presupuesto y Género* (2016).

## 6. REFLEXIONES FINALES

#NiUnaMenos es un caso complejo de analizar, ya que, como se mencionó anteriormente, no ha tenido un sentido unívoco sino múltiples connotaciones: es una manifestación, un colectivo de mujeres, un proceso de instalación de un problema de género en la agenda pública, una consigna. En este artículo hemos intentado reconstruir esos sentidos junto con las discusiones que se dieron al interior del espacio que convocó al primer 3J. Ambas cuestiones han marcado los lineamientos generales del colectivo conformado a posteriori y el ciclo de movilización que le siguió.

Ese ciclo implicó no solo la realización de otras manifestaciones cada 3 de junio, paros de mujeres el 19 de octubre de 2016 y el 8 de marzo de 2017 y 2018, sino también la conformación de la agenda de género en Argentina que trascendió los movimientos de mujeres ya consolidados, junto con la creación de espacios de mujeres en organizaciones que hasta entonces habían marginado el tema. En tal sentido, la manifestación del #NiUnaMenos constituyó un punto de inflexión de años de debates, luchas y organización de los movimientos de mujeres, que adoptaron una consigna inclusiva contra la violencia machista como puntapié inicial para cuestionar diferentes formas de expresión de la violencia y las inequidades veladas en la sociedad argentina, a partir de un *framing* efectivo y transversal de la protesta y un mayor reconocimiento de la relación entre la violencia de género y otras formas de desigualdad de género.

Empezamos el artículo contando que en marzo el Poder Ejecutivo había habilitado el debate parlamentario en torno al proyecto de ley de IVE. Aunque este logró la aprobación en junio en la Cámara de Diputados, fue finalmente rechazado por la Cámara de Senadores. El proceso de tratamiento en

comisiones de la ley fue acompañado por masivos *pañuelazos* fuera del Congreso, en instituciones públicas, universitarias, educativas, sindicales. Asimismo, ambas sesiones fueron acompañadas por una impresionante *marea de mujeres* que a modo de vigilia colmó las calles del centro de la ciudad de Buenos Aires en las cercanías del Congreso Nacional. Este rechazo podría haber significado una desactivación del ciclo, sin embargo, los movimientos de mujeres han sostenido su presencia y convocatoria en el espacio público. En este sentido, el último Encuentro Nacional de Mujeres que tuvo lugar en octubre de 2018 en la ciudad de Trelew, provincia de Chubut, contó con la presencia de al menos 60 mil mujeres; el pasado 5 de diciembre se realizó otro paro de mujeres junto con una concentración frente a los Tribunales de Justicia por la impunidad en un juicio por femicidio. Y así podríamos continuar con la enumeración.

La reconstrucción de ese primer 3J es significativa no solo en términos de su impacto en la organización de las mujeres, sino que también permite repensar algunas nociones clásicas del campo de la acción colectiva. Antes que un movimiento social en el sentido toureniano, optamos por analizarlo como una manifestación; esto es, una ocupación callejera por parte de colectivos que no solo tenían diferencias respecto de su concepción y práctica del feminismo, sino también de sus *ethos*. Esa noción de manifestación, como vimos en la reconstrucción de este caso, no implica ni la espontaneidad de los agentes ni tampoco una muchedumbre sin orientación. Más bien remite a una forma de acción política que puede ser reivindicativa y propositiva al mismo tiempo, capaz de instalar nuevos problemas públicos y definir tomas de posición, que renueva los vocabularios que los agentes usan en sus interacciones y sus luchas. No conforma una identidad homogénea, sino una heterogénea y polifónica.

¿Podemos decir que estamos frente a una cuarta ola del movimiento feminista? Muchas de estas características que mencionamos nos permiten pensar que sí. Su objetivo no necesariamente es constituir al feminismo como un actor clásico, sino más bien como un campo de lucha que redefine las interacciones sociales de los comprometidos, de los participantes y de los que observan, que altere las reglas sociales y sus instituciones relativas. Si bien esos puntos de inflexión suelen dejar marcas irreversibles, no tenemos la certeza de sus posibilidades en el mediano plazo. Pero indudablemente, el Ni Una Menos vino para quedarse y trastocar el piso de discusión en materia de género.



## 7. BIBLIOGRAFÍA

**ÁLVAREZ, S.** (2001). Los feminismos latinoamericanos se globalizan: tendencias de los años 90 y retos para un nuevo milenio. En ESCOBAR, A. et al. (Comps.). *Política de las culturas y las culturas de la política: revisando los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá, Colombia: Taurus.

**ÁLVAREZ, S.** (1998). Feminismos latinoamericanos. En *Revista Estudios Feministas*, Vol. 6 (Nº 2). Recuperado de: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12008/11293>

**ANNUNZIATA, R. ARPINI, E., GOLD, T. y ZEIFER, B.** (2016). Argentina. En SORJ, B. y FAUSTO, S. (Comps.). *Activismo político en tiempos de internet*. São Paulo: Edições Plataforma Democrática.

**BARTOLACCI, F., LAZZETTA, O., QUIROGA y H., PINILLOS, C.** (septiembre de 2016). Twitter en campaña: lo público, lo político, lo privado y lo íntimo. En *XII Congreso Nacional y V Internacional Sobre Democracia: La democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización* (1ª edición). Rosario, Argentina: UNR Editora.

**CEFAÍ, D.** (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, (Nº 26), pp. 137-166.

**COBO ROMANÍ, C.** (2006). Las multitudes inteligentes de la era digital. *Revista Digital Universitaria*, Vol. 7, (Nº 6), pp. 2-17.

**BARRANCOS, D.** (2010). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.

**COLECTIVO NI UNA MENOS** (2017). *Nosotras paramos*. Documento recuperado de: <http://www.radiografica.org.ar/2018/03/08/documento-completo-8m-basta-de-ajuste-y-despidos-aborto-legal-ya/>

**CUTULI, M. S. y KELLER, V.** (2015). At the forefront of Sexual rights? Notes on Argentinean LGBT Activism. En TELLISAND, A. y BALA, S. (editores). *The Global Trajectories of Queerness: Rethinking same-sex politics in the Global South*. Amsterdam, Holanda: Brill Rodopi Press.

**DE MIGUEL, A.** (2000). Los feminismos. En AMORÓS, C. (dir.). *Diez palabras clave sobre mujer*. Pamplona, España: Verbo Divino.

**DÍAZ ALBA, C.** (2017). La marcha mundial de las mujeres: feminismos transnacionales en movimiento. Tesis para optar por el grado de Doctor. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0013.pdf>.

**DI MARCO, G.** (2010). Los movimientos de mujeres en la Argentina y la emergencia del pueblo feminista. *La Aljaba Segunda época*, XIV, pp. 51-67.

**GOLDSTONE, J.** (2004). More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and Society*, Vol. 33 (Nº 3/43), pp. 333-365. Holanda: Kluwer Academic Publishers.

**FERRERO, J. P., NATALUCCI, A. y TATAGIBA, L.** (2019). *The Socio-Political Dynamics within the Crisis of the Left Turn: Argentina and Brazil*. Londres, Reino Unido: Rowman and Littlefield.

**FILLIEULE, O. y TARTAKOWSKY, D.** (2015). *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

**FRIEDMAN, E. y TABBUSH, C.** (2016). #NiUnaMenos: Not One Woman Less, Not One More Death! *NACLA*. Recuperado de: <https://nacla.org/news/2016/11/01/niunamenos-not-one-woman-less-not-one-more-death>

**MEDINA, L. y ARRIAGA, A. E.** (2018). Desafíos de las organizaciones sindicales frente a la desigualdad de género. Hacia la construcción de una agenda de investigación. *Pasado Abierto*, (Nº 7), pp. 188-207.

**MELUCCI, A.** (1994a). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. En *Revista Zona -Abierta*, (Nº 69), pp. 153-180. Madrid, España.

**MELUCCI, A.** (1994b). ¿Qué hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales? En LARAÑA, E. y GUSFIELD, J. *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, pp. 119-149. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

**REY, J.** (2019). What About Women During the Left Turn? The Case of #NiUnaMenos in Argentina. En FERRERO, J. P.; NATALUCCI, A. y TATAGIBA, L. *The Socio-Political Dynamics within the Crisis of the Left Turn: Argentina and Brazil*. Londres, Reino Unido: Rowman and Littlefield.

**RODRÍGUEZ, P.** (2015). *#NiUnaMenos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta.

**TABBUSH, C., DIAZ, M., TREBISACCE, C. y KELLER, V.** (2016). Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015). *Sexualidad, Salud y Sociedad-Revista Latinoamericana*, (Nº 22), pp. 22-55.

**TARDUCCI, M. y RIFKIN, D.** (2010). Fragmentos de historia del Feminismo en Argentina. En CHARER, S. y SANTORO, S. (editores). *Las palabras tienen sexo II*. Buenos Aires, Argentina: Artemisa Comunicación Ediciones.

**TOURAINÉ, A.** (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

**TOURAINÉ, A.** (1991). *Los movimientos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Almagesto.

**VALCÁRCEL, A.** (2001). La memoria colectiva y los retos del feminismo. En *CEPAL*, (Nº 31). Santiago de Chile. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5877/S01030209\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5877/S01030209_es.pdf).

**VALCÁRCEL, A.** (2008). *Feminismo en el mundo global*. Valencia, España: Universidad de Valencia.

**WELP, Y. y RUTH, S.** (2017). Presidentas Twitteras: The Social Media Use of Cristina Fernández de Kirchner and Dilma Rousseff. En DOŠEK, T. et al. *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, pp. 131-149.

**ZEIFER, B.** (2016) Twitter en campaña: lo público, lo político, lo privado y lo íntimo. En F. Bartolacci, *XII Congreso Nacional y V Internacional Sobre Democracia: la democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización*. 1a ed., Rosario: UNR Editora.



# **MOVIMIENTOS SOCIALES: HERRAMIENTAS CONCEPTUALES**

*SOCIAL MOVEMENTS: CONCEPTUAL TOOLS*



autor  
**Luis Carlos Castro Riaño**<sup>1</sup>

## RESUMEN

La protesta social es un mecanismo de participación política fundamental para la defensa de los derechos naturales que, pese a su regularización, no deja de ser habitual en el orden mundial contemporáneo. Indagando por las certidumbres sobre el tema, este artículo procura una aproximación general al campo epistemológico de su expresión más insigne: los movimientos sociales y a la amplia tradición académica que los explica, con el fin de condensar y suministrar, a quien se interese en su estudio, las herramientas conceptuales para su análisis. Con ese objetivo se traza, en orden cronológico, desde las últimas décadas del siglo XIX hasta el presente, la trayectoria de estos fenómenos, al igual que el devenir de las lógicas teoréticas que han determinado sus connotaciones, tomando los aportes que provienen tanto de la escuela estadounidense y la europea como de las academias latinoamericanas.

**PALABRAS CLAVE:** lucha de clases, revuelta, insurrección, protesta, acción colectiva

## ABSTRACT

Social protest as a political participation mechanism is paramount for the natural rights advocacy, which despite of its regulation; it remains widely spread within the contemporary world order. Exploring through the certainties of the subject, this study underpins a general approach to the epistemological field at its most outstanding expression: social movements and the extensive academic tradition that outlines them, with the aim of summarizing and providing conceptual tools for its analysis, to whom its study may interest. With this aim, we can trace back the path of these phenomena, in chronological order, from the last decades of the 19th century to the present, as well as the evolution of the theoretical issues, which have established the connotations of these very phenomena, adopting contributions from the American and European schools as well as Latin American ones.

**KEY WORDS:** class conflicts, riot, insurrection, protest, collective action

---

1.- Magíster en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Licenciado en Educación, Unipanamericana. Doctorando en Ciencias Sociales UNLP, La Plata, Argentina. Correo electrónico: lucacas2010@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4033-5089>.

Artículo recibido el 12 de mayo y aceptado el 1 de agosto de 2018.

“El uso de los conceptos desprendido de su significación teórico-explicativa, no tendría mayor significación, si no fuera por el hecho de que éstos condicionan fuertemente a la conciencia cognoscitiva”

Hugo Zemelman (2009, p. 181).

## INTRODUCCIÓN

La protesta social, y todos los procesos de movilización que ella implica, representa un canal *ad hoc* para garantizar el bienestar de la sociedad en todas sus dimensiones, que suele ser recurrente y en ocasiones llega a adquirir la envergadura de movimiento. En el último lustro tan solo en Latinoamérica se ha materializado en múltiples ocasiones. Por ejemplo: en México, en Ayotzinapa, se movilizaron miles de personas para reclamar al Estado por la desaparición de 43 estudiantes; marchas por la paz en Colombia; manifestaciones contra las explotaciones mineras en Perú; luchas por el acceso a la tierra en Paraguay; movilizaciones populares en Venezuela y Argentina; marchas en Brasil contra la condena política del expresidente y candidato presidencial Inácio “Lula” da Silva; mapuches en la Patagonia reclamando el respeto y la restitución de sus territorios; estudiantes de Chile demandando educación pública, gratuita y de calidad, pugnas contra la privatización del agua también en este país; movimientos de mujeres reclamando su derecho al aborto y gritando “Ni una menos” a propósito de la violencia de género; intensas movilizaciones y protestas contra el sistema de pensiones en Nicaragua, etc.

Cada uno de estos casos responde, desde luego, a diferentes causas y a las particularidades de cada contexto social en el que tiene lugar. Sin embargo,

el fenómeno es peculiar a todos e incluso interpelado, tanto en círculos académicos como en la doxa, como si se tratase de un ser único, homogéneo, y verdaderamente existente, cuando, siguiendo los postulados de las ciencias sociales, respecto de sus estudios, es viable plantear dudas sobre la posibilidad de hallar alguno en la realidad empírica observable, siendo el término una categoría teórica creada para el análisis de fenómenos de masas que presentan características endémicas a las latitudes en las que fue propuesto. Frente a esta situación, pero también debido a su latencia actual y a su rol histórico en el ordenamiento y funcionamiento de la sociedad, se hace prudente preguntar cuáles son las certezas que se han establecido sobre el evento en sí mismo, es decir: ¿qué son en sí los movimientos sociales?, ¿por qué se precipitan?, ¿quién o quiénes los materializan?, ¿cómo se desarrollan?, ¿cuáles son sus componentes? y, entre otras cosas, ¿cuáles son sus principales rasgos?

Procurando resolver estas cuestiones este artículo sigue, en trayectoria histórica, los presupuestos más insignes de la tradición académica, teórico/empírica, de la movilización social, tomando herramientas conceptuales acuñadas tanto por la escuela estadounidense y la europea como por los investigadores/as latinoamericanos. El mismo se divide en tres apartados: en el primero realizo un recorrido epistemológico, deteniéndome en las connotaciones del fenómeno, en las perspectivas, y en las categorías analíticas que se han elaborado para su estudio en los países centrales<sup>2</sup>. En el segundo indico cómo se lo ha abordado en América Latina, señalo los elementos que han concentrado la atención de sus estudiosos/as y presento los aportes más destacados. En el último apartado, a

2.- Me refiero a los países también llamados del *primer mundo*, o industrializados, por el desarrollo de sus modelos económicos y por la consolidación de sus democracias liberales.

manera de conclusiones, propongo una definición ecléctica de lo que se puede entender por movimiento social; agrupo en dimensiones lo que asumo por procedimientos de la movilización; e interpelo algunas rutas sobre las que se ha avanzado en algunos países pero que aún no constituyen líneas de investigación definidas, en lo que concierne a la explicación de las lógicas de los movimientos sociales en nuestra región.

El texto presentado, en suma, busca proveer de forma sencilla y diáfana las perspectivas, los enfoques y las categorías que conceptualizan y explican los fenómenos de movilización masiva, a quienes recién se inician en el estudio de este campo de conocimiento, pero también a aquellos/as que solamente tengan curiosidad por el tema.

## 1. PERSPECTIVAS HEGEMÓNICAS

La protesta social es un fenómeno que se remonta a las primeras civilizaciones y representa uno de los motores de la historia de la humanidad. El paradigma que ha aportado las categorías más influyentes para su análisis y praxis<sup>3</sup> es el marxista. Sus primeros autores, Marx y Engels—en el contexto de las insurrecciones y revoluciones europeas del siglo XIX—distinguían a los grupos sociales como “clases”, analizaban las contradicciones internas de las relaciones de producción que las vinculaban y sostenían, entre otros aspectos, que los conflictos que observaban eran producto de los antagonismos históricos entre ellas. La “lucha de clases”, noción y lógica que implementaron para explicarlos y para distinguir a los dos sectores en

disputa —la burguesía y el proletariado—, perduró durante décadas junto al desarrollo e influencia de dos tendencias de pensamiento configuradas a principios del siglo XX: por un lado el enfoque de la “psicología de las masas” propuesto por Gustave Le Bon, Gabriel Tarde y, posteriormente, por Sigmund Freud, que se detenía en aspectos de la personalidad y atribuía los levantamientos populares a la irracionalidad emocional y a su contagio, en momentos de masificación (Rubio, 2004). Por otra parte, el enfoque “estructural-funcionalista” de Talcott Parsons y Robert Merton, que consideraba las tensiones de la estructura social y las distinguía en dos tipos de efectos: el “normal”, propio de las lógicas institucionales de los grupos de presión y oposición; y el “anormal”, propio del conductismo colectivo espontáneo (*Collective behaviorism*), originado en la ruptura del orden y asociado, en esta óptica, a los motines, a las revueltas y a las turbas. Estas lecturas, en pocas palabras, aducían que las multitudes eran manipuladas por minorías de agitadores y se manifestaban, “en forma irracional y violenta”, bajo su sugestión (Melucci, 1999, p. 27).

Entre la década de 1950 y principios de los sesentas el sociólogo y economista Neil Smelser sistematizó la perspectiva del “comportamiento colectivo” combinando estas dos lógicas, y sostuvo que, con todo y ello, las insurrecciones se proponían restablecer el orden social (Retamozo, 2010). Sus ideas se implementaron para explicar conductas colectivas que iban desde el pánico a las revoluciones. Esto hasta que se precipitó un hecho que se convirtió en un hito y en un credo obligado para quienes se han interesado en comprender los movimientos sociales contemporáneos: la intensificación de las protestas sociales de finales de la década de 1960 —como las manifestaciones contra la guerra

3.- Aludo a la acción que se constituye entre los sujetos; es decir, a la conducta humana en interferencia intersubjetiva.



de Vietnam, la primavera de Praga o el mayo francés— y principios de los setentas —como el auge de las movilizaciones estudiantiles, feministas, pacifistas y ecologistas—, en Europa y Estados Unidos, evidenciaron una diversidad de actores, modelos organizativos, y novedosos performances de intervención social que, no expresando la unidad de sus adeptos propiamente en la idea de la “lucha obrera” ni en las formas instituidas que la articulaban tradicionalmente (los partidos y sindicatos), exteriorizaron otras aristas del fenómeno, entre ellas su racionalidad.

La emergencia de estas novedosas expresiones y demandas aceleró la elaboración de nuevos enfoques teórico-empíricos en los dos contextos. En adelante este campo de conocimiento se nutrió de los análisis de dos escuelas de investigación que, contrariamente a los aportes anteriores, hicieron énfasis excesivo en el arreglo afines e instrumentalidad de la movilización, y paradójicamente solo se complementaron entrada la década de 1980.

La heterogeneidad de identidades manifiestas y la pluralidad de significados y formas de acción llevaron a los estudiosos a apelar al uso del término *movimientos sociales* pero a la vez dificultaron la elaboración de una definición unívoca de estos y de su naturaleza. Así cada uno de los ponentes expresaba lo que observaba en sus investigaciones: los europeos sostuvieron que se trataba de un conjunto cambiante de “debates, tensiones y desgarramientos” entre distintos actores (Touraine, 1997); de un “actor colectivo” que interviene en un proceso de cambio social (Laraña, 1999); de “sistemas de acción” que elaboran y difunden mensajes, símbolos y significados en torno a conflictos específicos (Melucci, 1999). Los estadounidenses, por su parte, los definieron como contiendas políticas (Tilly y Wood, 2010), e indicaron que al igual que las revoluciones adoptan su forma dependiendo

del contexto sociopolítico nacional (McAdam, McCarthy y Zald, 1999). Unos y otros señalaron un aspecto en común: en su base es perceptible la “acción colectiva” de los individuos implicados, aunque esta no concluye necesariamente en un movimiento social.

El acto irreductible que subyace en todos los movimientos sociales y revoluciones es la acción colectiva contenciosa (escribe Sidney Tarrow). La acción colectiva adopta muchas formas: puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de las instituciones por parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a nadie. Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades (Tarrow, 2004, p. 24).

## 1.1. Postura estadounidense

Los investigadores de la escuela norteamericana recusaron el estructural-funcionalismo, se concentraron en la organización y se propusieron examinar por qué la gente se movilizaba. Allí, en un principio prevaleció la perspectiva economicista de la Teoría de la Elección Racional (TER) y posteriormente la Teoría de la Movilización de Recursos (TMR); el énfasis analítico inicialmente fue político, luego organizativo y más tarde cultural.

En lo que concierne a la TER, en la década de 1970 Mancur Olson afirmó que la “lógica de la acción colectiva” obedecía fundamentalmente al “cálculo

racional” de sus costos, a los beneficios de la acción y a la “producción de incentivos públicos” para los integrantes de la organización, hayan participado o no de los esfuerzos colectivos. Este postulado, conocido como el “recorte economicista”, tomó distancia de los enunciados de la psicología de masas y prevaleció por algunos años, sosteniendo que, para superar el problema de la participación, los actores producían incentivos individuales que representaban premios o castigos, según la situación, pero perdió su firmeza cuando objetó, y se evidenció, que una parte de la población participaba en movilizaciones colectivas aun cuando no les eran útiles en términos racionales (Olson, 1992; Revilla, 1997).

La TMR, por otra parte, intentó superar ese *impasse* fijando la atención primordialmente en las acciones orientadas a cambiar las condiciones sociales y sumó, al análisis de la racionalidad de los actores, el análisis de sus estrategias y de la instrumentalidad de sus acciones. Se distinguen dos enfoques de esta tendencia. El primero se conoce como las Estructuras de Oportunidades Políticas (EOP) y se refiere a las dimensiones consecuentes, “aunque no necesariamente formales o permanentes del ámbito político”, favorables para hacer reclamos sociales —por ejemplo, el acceso institucional, el conflicto entre las elites, la viabilidad de alianzas o la disminución de la capacidad represiva del Estado— (Tarrow, 1999; 2004). De este encuadre a su vez se destacan dos categorías; la de “repertorios de acción”, que hace referencia a las formas de actuar colectivamente y a las transformaciones que sufren esas formas en el tiempo (Tilly, 2000; Tilly y Wood, 2010); y la de “ciclos de protesta”, que refiere a las fases de intensificación de los conflictos y las acciones colectivas en el sistema social (Tarrow, 2004).

El segundo enfoque responde a la noción de estrategias de movilización, entendidas como las acciones adelantadas por los agentes de la misma para su-

mar simpatizantes y consolidar la unidad, y centra su interés en las organizaciones de movimientos sociales (OMS) que componen sus bases, así como en su “micromovilización”, entendida como los procesos de atribución de sentido articulados con repertorios de acción para justificar el movimiento. Los presupuestos de esta lógica además plantean la existencia de una “industria de movimientos sociales” (IMS) y un conjunto de IMS considerado como un “Sector de Movimientos Sociales” (SMS), en un contexto competitivo donde OMS, IMS y SMS deben disputar con elementos internos y externos para perdurar (McCarthy, 1999).

## 1.2. Mirada europea

Los estudiosos del Viejo Continente, observando los fenómenos de ese contexto, por otra parte, insistieron en que el eje articulador de las insurrecciones ya no era la clase y en que los intereses tampoco eran estrictamente económicos o políticos y, por lo tanto, rechazaron el enclave analítico de la lucha de clases, aun cuando no descartaron las relaciones de dominación que la incentivaban.

Preguntándose por el cómo de la acción, su atención se concentró básicamente en los factores estructurales, en la dimensión cultural de los movimientos, en la necesidad de reconocer la diversidad de los actores sociales emergentes y en la configuración de las ideas compartidas que se movilizaban. Esta tendencia, conocida como la teoría de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS), se destaca primordialmente por dos perspectivas: la “sociología de la acción”, de Alain Touraine, y la “identidad colectiva”, de Alberto Melucci. Una y otra reflexionan profundamente sobre las transformaciones socioculturales en relación con los modelos socioeconómicos de los países centrales y sobre las modificaciones en los rasgos del actor a raíz del cambio social.

Touraine distinguió a las sociedades de la segunda mitad del siglo XX como “postindustriales” o “programadas”. Para él la sociedad, en tanto forma colectiva de subsistencia, tiene la capacidad de auto producirse sin depender de entidades superiores que la prescriban, y los movimientos sociales —a los que clasificó como “movimientos societales” para dejar en claro que cuestionan orientaciones generales de la sociedad— defienden el uso social de los valores morales en oposición a los que imponen e intentan imponer sus rivales (Touraine, 1997).

Son varios los razonamientos de su propuesta para comprender la emergencia de estos fenómenos. Por ejemplo, afirma que en su materialización se evidencian tres elementos clave, a saber: un proceso de identidad, un conflicto y una disputa por el control de la historicidad; que los cambios en las formas de producción suministran los fines, las demandas, las representaciones y las tecnologías capaces de producir los bienes simbólicos, los lenguajes y la información para la movilización. Y que en todos ellos es trascendental la agencia de los actores, entiéndase militantes o activistas, pues son ellos quienes se asumen como sujetos sociales, en la búsqueda de las condiciones que les permitan ser artífices de su propia historia, como portadores de la ética elevada necesaria para representar a sus congéneres y de los sectores sociales en desventaja (Touraine, 1987, 1997; Melucci 1994a, 1999; Laraña, 1999).

Melucci, deteniéndose también en los cambios sociales del periodo y en el rol de los actores, se fijó, entre otros aspectos, en la producción de elementos simbólicos y advirtió que los conflictos salían del sistema “económico-industrial” hacia áreas socioculturales, afectando la identidad personal, el tiempo y la cotidianidad. En las sociedades “complejas” o de la “información” —apelativo que introdujo para referirse a este periodo histórico— la

intensidad de los flujos de información y signos fomenta incertidumbre respecto del propio sistema e incentiva la emergencia de actores capaces de decidir y de construir el sentido de sus acciones como sujetos, que a su vez también producen y difunden información. Así, la incertidumbre precipita la acción y los conflictos entre grupos se manifiestan en la producción de esa información, en la lucha por su hegemonía, en cómo se distribuye y en cómo ejerce poder y control sobre la sociedad.

En esta lógica los movimientos desafían las formas de apropiación de los recursos, pero también la producción de significados y, por lo tanto, de las construcciones sociales sobre las que reposa la sociedad en su conjunto. Para este investigador lo distintivo de la acción colectiva es que supone una integración de “solidaridad” e “identidad colectiva”, sostenida en el tiempo, que a su vez refuerza las creencias compartidas respecto del sistema contra el que se dirige. Aquí las “redes”, es decir aquellos múltiples grupos dispersos, sumergidos en la “vida cotidiana” (como las OMS en la TMR) son fundamentales “para la comprensión de los procesos de compromiso individual” (Melucci, 1999, p. 63).

La solidaridad se aprehende como una capacidad del actor para reconocerse y ser reconocido como parte de la misma colectividad.

La identidad colectiva (indica el teórico) es, por lo tanto, un proceso mediante el cual los actores producen las estructuras cognoscitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción; las definiciones que formulan son, por un lado, el resultado de las interacciones negociadas y de las relaciones de influencia y, por el otro, el fruto del reconocimiento emocional. En este sentido la acción colectiva nunca se basa

exclusivamente en el cálculo de los costos y beneficios, y una identidad colectiva nunca es enteramente negociable (Melucci, 1999, p. 66).

### 1.3. El puente

En la década de 1980 los especialistas de las dos escuelas, en medio de debates y polémicas, que entre otras cosas ponían en cuestión lo “novedoso” de los movimientos sociales, aunaron sus esfuerzos para comprender la relación entre la estructura social y la acción, se concentraron en la dimensión sociocultural e incorporaron presupuestos de la semiótica y de las tradiciones clásicas como la psicología social. El enfoque resultante se conoce como Constructivista y, de él, Klandermans (experto en Psicología Social Aplicada) aduce que los procesos de movilización se desarrollan

a través de redes políticas y sociales en las que los individuos y grupos están juntos en torno a objetivos comunes; a través de las oportunidades políticas que proporcionan la salida para la acción colectiva y mediante la construcción de nuevos significados de los que emergen nuevos actores colectivos (Klandermans y Tarrow, 1988, p. 3, citados en Rubio, 2004, párr. 206).

La propuesta, en resumidas cuentas, se distingue por concentrarse en cómo interactúan los actores de la acción y en por qué lo hacen, sobre la base de los aspectos subjetivos del comportamiento humano y en los elementos expresivos y simbólicos de la cultura que comparten los individuos. De este encuadre es destacable la perspectiva del análisis de los marcos (*Frame analysis*) y de esta toda una serie de categorías analíticas que alumbran los aspectos relacionados con la publicidad y la organización social de la movilización. Por ejemplo: los “marcos” (*Frames*), entendidos como esque-

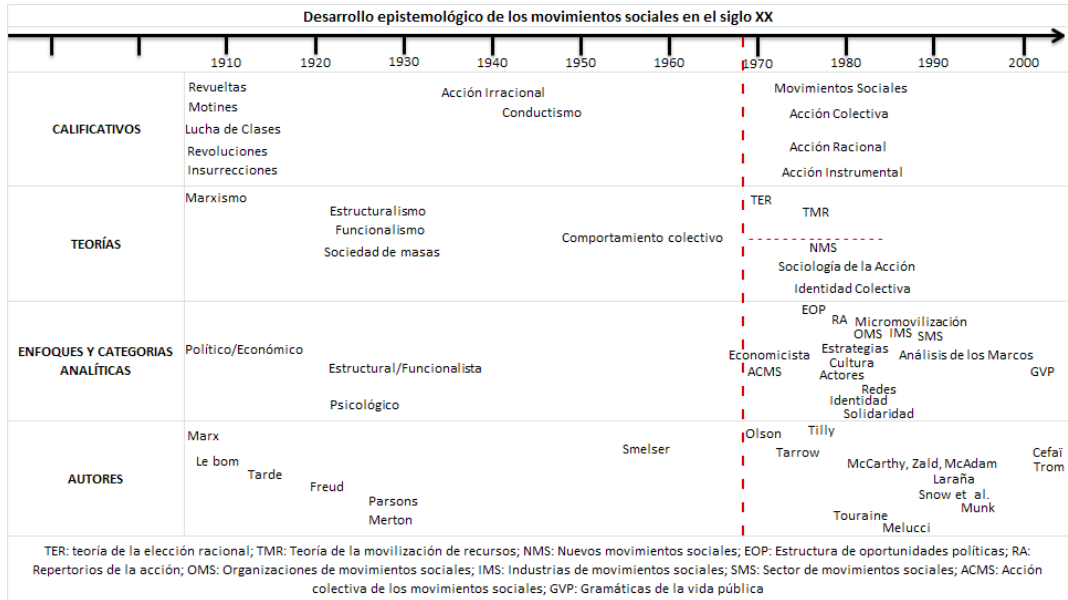
mas de interpretación o recursos simbólicos para “localizar, percibir, identificar y etiquetar eventos y situaciones, en vista a organizar la experiencia y orientar la acción”; los “procesos enmarcadores”, consistentes en definir una situación como problemática, imaginar los medios de resolverla, movilizar los actores de un colectivo y justificar su oposición a un adversario; y el “alineamiento de marcos” (*Frame alignment*) considerado como el vínculo entre los esquemas de interpretación de todas las OMS (Snow, Rochford, Wonder y Benford, 1986).

A pesar de todos estos esfuerzos el concepto de movimientos sociales terminó por convertirse en otra polisemia de las ciencias que se dedican al estudio de estos fenómenos. No obstante, para distinguirlos de otras formas de organización, como los partidos o sindicatos, Munck (1995) reparó en que expresan una tensión permanente entre su identidad y sus estrategias de acción, que los conlleva a restringir su campo de operación a la sociedad civil; es decir, actúan desde allí “representando sus intereses en la arena político institucional”, sin transformarse a través de tal acción en una fuerza enteramente definida por su lógica partidaria.

### 1.4. Premisas generales

En perspectiva cronológica el recorrido realizado se puede graficar de acuerdo con como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1



Fuente: elaboración propia.

Así, en la primera mitad del siglo XX la movilización social se consideraba propia de las masas y se la denominaba como insurrección, revuelta o motín; se caracterizaba por su espontaneidad y se suponía típica de lo que se definía como comportamiento colectivo. Después de la década de 1960 se la interpretó como una acción organizada, precipitada por las oportunidades políticas y catalizada por las estrategias de movilización de actores diversos. En un principio se la interpretaba como un fenómeno anormal que exacerbaba las dinámicas partidarias o sindicalistas e incorporaba la figura de la clase, y la lucha de clases, por el control del poder socioeconómico; después, como movimientos sociales en cuya base es perceptible la acción colectiva de actores individuales, por el control primordial de recursos de orden sociocultural.

En las últimas décadas del siglo el análisis de los marcos ocupó un lugar importante en comparación

con la TMR, la teoría de los NMS y el enfoque de la identidad colectiva. La atención se situó en la publicidad de la acción y los estudios permitieron demostrar que en efecto contiene “una dimensión dramática y retórica sensible dentro de la definición de las identidades colectivas” (Cefai, 2008). El énfasis se concentró en la cultura política y en su lenguaje, y se indagó por lo que determina que unos procesos de enmarcamiento caminen y otros no; es decir, por el éxito y el fracaso de la movilización. Se distinguió entre el actor movilizado y el público que se moviliza; se advirtió que sus estrategias solo son operantes “si son percibidas como portadoras de sentido”, y en ese sentido se reconoció que no son de la total autoría del primero, sino que también resultan de la agencia de los individuos que se suman a la causa.

A propósito de esto, en el último periodo de la gráfica se incluye una categoría que es central para

comprender la fenomenología de la movilización social en términos lingüísticos: Gramáticas de la Vida Pública (GVP). Noción, propuesta en la primera década del presente siglo por el francés Daniel Cefaï (2008), que alude a los hechos del lenguaje, a los espacios sociales en los que se constituyen y a las formas en las que estos procesos se llevan a cabo. Esta se define como el conjunto de normas o reglas para hablar, compartidas y configuradas por una comunidad o grupo social, que adquieren sentido en un espacio o arena pública específica, y que contribuyen a crear los estados de ánimo necesarios para la movilización.

## 2. LA CUESTIÓN EN AMÉRICA LATINA

Los movimientos de protesta social se han materializado desde la época de la conquista del territorio que hoy se conoce como Latinoamérica. Sus expresiones se han tornado múltiples a raíz de la diversidad de etnias, pueblos y culturas que han encontrado en sus espacios (indígenas, colonos, mestizos, esclavos, campesinos, etc.), de sus “habitus”, es decir, de las disposiciones de obrar, pensar y sentir, constituidos de acuerdo con su posición social (Joignant, 2012), y de las vicisitudes que se han dado entre ellas. Los esfuerzos por explicar su fenomenología se concentran en los episodios de masificación que han ocurrido hace algo más de medio siglo; los que abordan sucesos anteriores suelen ser objeto de estudio de la historiografía y, por lo mismo, se concentran más en aducir los hechos concretos, visibles de la movilización, que los procesos inherentes, anteriores y posteriores a estos.

Transitando las primeras décadas del siglo XX, y hacia mediados, esta forma de intervención política también heredó la lógica de “la lucha de clases” y

se expresó, de manera implícita, en la lucha obrera, en los movimientos nacional-populares, en los movimientos campesinos y en la lucha armada. El carácter de movimiento social se le ha atribuido a finales de los años ochenta debido a un repunte de acciones colectivas que, como ocurriese años atrás en Europa y Estados Unidos, presentaron un eje articulador amplio, contenían demandas que no aludían únicamente a factores económicos y eran enarboladas por actores diversos que no se nucleaban siguiendo las lógicas organizativas instituidas. Antes de ese periodo también se desarrollaron manifestaciones de protesta que rompían con las prácticas tradicionales, ejemplo el feminismo, pero fueron eclipsadas por las expresiones señaladas y por el advenimiento de las dictaduras.

La influencia de la tradición europea ha sido la más predominante en la región, otrora bajo los presupuestos del marxismo, luego siguiendo la perspectiva de los NMS y el enfoque de la identidad. El pensamiento marxista impactó en la movilización regional de dos formas: por una parte como eje articulador en todas sus tendencias (leninista, trotskista, maoísta, guevarista, etc.) para desmantelar la dominación burguesa y garantizar el ascenso del proletariado —también del campesinado en el maoísmo— al poder; por otra parte como herramienta analítica según la cual los levantamientos son el producto de la lucha; el histórico antagonismo que enfrenta a estas dos clases se explica en la insurrección de la desposeída.

El estructuralismo fue recusado por pretender delimitar la explicación del fenómeno al margen de la acción de la sociedad (Cisneros, 2001). Con el funcionalismo ocurrió algo similar, no obstante algunos enfoques siguieron vinculándose con él y a la noción de masas, como la antítesis viable a la tradición marxista. Así los movimientos nacional-populares recibieron interpretaciones

bajo categorías como populismo, bonapartismo o nacionalismo (Retamozo, 2010).

En la década de 1960 los presupuestos de la joven CEPAL, en relación con la interpretación de la realidad social, se fundamentaban en la perspectiva dual de la “modernidad” de unos Estados y en el “atraso” de otros. Los estudios empíricos sobre el tema tratado aquí se basaban en estos y atribuían la participación política de los individuos (vistos aisladamente) al proceso de integración social. Los investigadores/as examinaban a las elites y sus procesos de desenvolvimiento. Se estudiaba la composición de la clase alta, de las estructuras del Estado y de los partidos políticos. Las expresiones masivas eran aludidas en términos de conductismo cuando participaban en procesos de integración amplios (Gohn, 1995).

En la década de 1970 la Teoría de la Dependencia (Cardoso y Falleto, 1970) logró problematizar el rol de la región en la economía global y advirtió sobre la necesidad de explicar el acontecer local a partir de esa lógica. Como en esta época la movilización social fue permeada por las expresiones de los partidos políticos nacionales, los análisis también se guiaron por presupuestos afines a ese tipo de organizaciones. Los postulados europeos continuaron siendo propicios por sus críticas y aportes respecto de la nueva izquierda; los estadounidenses fueron rechazados por ser considerados funcionalistas, conservadores y utilitaristas. La lectura marxista de la realidad latinoamericana fue paulatinamente debilitada, aunque no agotada, en parte por el flagelo castrense de esos años y en parte por los cambios paradigmáticos, tanto de la acción como de las demandas, en el marco de la transición a la democracia.

Estas transformaciones, en los ochenta, propiciaron la introducción de algunas perspectivas

especializadas en los movimientos sociales. Sin embargo, las particularidades del contexto local (oligarquías, regímenes autoritarios, dictatoriales y conflictos armados) que evidentemente no tenían nada en común con los contextos en los que fueron originadas (Guerra de Vietnam, Guerra Fría, Estado de Bienestar, etc.) dieron pie a equivocaciones teóricas y epistemológicas en el abordaje del fenómeno; atizaron la crítica de la Teoría de la Dependencia y la colonialidad del saber —que comenzaba a constituirse en esos años— y retardaron la implementación de los instrumentos analíticos que explicaban la cuestión en los países centrales.

El estudio de la movilización y la protesta social se afianzó en los últimos tres lustros de la centuria a raíz de su intensificación, particularmente en el marco de la globalización y del neoliberalismo en los años noventa, pero también por la iniciativa de instituciones como la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) o el CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), y por la realización de los primeros encuentros —coloquios, congresos— de investigadores/as, que dieron lugar a debates y compilaciones sobre el tema (Retamozo, 2010). Se leyó de nuevo a Gramsci y se elaboraron, sobre la base de sus propuestas, nuevas aproximaciones marxistas sobre la racionalidad política y el sentido común (Nun, 1989), aunque estas, como ocurrió con los postulados de la Dependencia, poco a poco dejaron de estar al orden del día. Las perspectivas más influyentes continuarían siendo las de los europeos, destacándose ahora los aportes de Alain Touraine con su sociología de la acción, y los de Alberto Melucci, por sus indagaciones y presupuestos relacionados con la construcción de la identidad colectiva.

Con las reformas neoliberales que se ejecutaron en la región a lo largo de los noventa las expresiones de protesta fueron multifacéticas; se reconoció que

la movilización social ya no era *per se* revolucionaria, que sus relaciones con el Estado ya no eran de total enemistad; y se produjeron estudios que se alejaban de las lógicas del retorno a la democracia para dar paso a la explicación de los nuevos conflictos, de la configuración de identidades, de la emergencia de nuevos actores, de las diferencias de género, étnicas, etc. De esta forma la categoría de Movimientos Sociales ingresó en el lenguaje de las Ciencias Sociales de la región. Su novedad no se discutió demasiado pues la noción de clase, insistían sobre todo aquellos comprometidos con la causa, explicaba adecuadamente las expresiones de lucha en varios Estados latinoamericanos; no obstante, se implementaron elementos de la perspectiva de los NMS.

La incorporación de las teorías hegemónicas fue lenta y asimétrica, pues para la época solamente Brasil, México, Argentina y Chile se interesaban por el estudio de la cuestión y los trabajos eran el resultado de la producción intelectual de sociólogos y politólogos, más no de especialistas en el tema (Gohn, 1995). Pese a ello la incorporación de los principales postulados estadounidenses y europeos fue un hecho en los umbrales del siglo XXI. En un comienzo el énfasis se situó en los procesos que constituyen la acción; por ejemplo, en la configuración de las identidades o en la movilización de las organizaciones de base (redes). Luego se fijó la mirada en el individualismo metodológico para explicar la relación entre lo social y lo político; y se asumió el neoestructuralismo norteamericano de la TER y el enfoque de la EOP. Las dimensiones culturales y simbólicas de la movilización se leyeron de acuerdo con las propuestas constructivistas y a las readecuaciones del paradigma de la identidad.

## 2.1. Tendencias analíticas

Antes de que se incorporaran de lleno las tendencias europeas sobre los movimientos sociales, investigadores como Touraine o Castells—atraídos principalmente por el impacto de la Unidad Popular del presidente Salvador Allende en Chile— hacían investigaciones observando la praxis de la protesta en el contexto latino, solo que estas eran difundidas en sus países de origen y, paradójicamente, poco conocidas aquí (Gohn, 1995). Allá, en varias universidades, se crearon institutos de estudios latinoamericanos que durante la década de 1990 enviaron grupos de investigadores a observar de cerca la fenomenología de la protesta en la región. No es poca la producción literaria que reposa en sus salas en comparación con la que producían los investigadores locales en la misma época. Esta última refleja la trayectoria epistemológica y teórica mencionada en el subtítulo anterior.

Tomando distancia de los trabajos sobre el movimiento obrero, por ejemplo se ha indagado desde temprano por la participación de las poblaciones migrantes en zonas urbanas, sobre asentamientos en favelas, sobre movimientos de moradores, sobre el fervor de carismáticos líderes populistas, sobre movilizaciones populares en época de régimen militar, sobre la participación comunitaria, sobre populismo, sobre movimientos de mujeres, sobre la participación de los estudiantes en la política, sobre movimientos de educación popular, sobre la pobreza, sobre el movimiento zapatista, etc. (Gohn, 1995).

A principios del siglo XXI las investigaciones se dispararon casi que al propio ritmo de las movilizaciones (recordemos el movimiento piquetero en Argentina, la guerra del gas y del agua en Bolivia, las movilizaciones indígenas en Ecuador o la Marcha del Color de la Tierra en México). Estas precipita-



ciones, por un lado, soslayaron la categoría de la clase y a cambio se indagó por la racionalidad de la acción, por las representaciones del sujeto social contemporáneo, por los entramados territoriales y simbólicos del mundo popular y por el aporte de los movimientos a la construcción de la democracia. Por otro lado, alentaron análisis especializados atendiendo ámbitos como el político o el cultural, recurriendo a dimensiones como la identidad y la subjetividad.

Todas estas iniciativas continúan siendo relevantes al lado de investigaciones que preguntan por la relación de los movimientos sociales y los regímenes progresistas, por la represión Estatal, por los artefactos de la protesta, por los levantamientos indígenas y campesinos, por los conflictos ambientales, por las acciones que repudian los modelos extractivistas, por las que se oponen a proyectos mineros y por las que reclaman paz (Almeida y Cordero, 2017). Los abordajes sobre el movimiento estudiantil hoy por hoy reparan en los diferentes procesos de la acción, en las oportunidades políticas, en los repertorios, en los marcos (Castro, 2016) y en las subjetividades; los que se concentran en la movilización de las mujeres aluden sus gramáticas movimentistas y examinan su eje articulador desde el punto de vista de la epistemología feminista (Castro, 2018). En cuanto a su composición y latencia se ha afirmado que las luchas sociales se condensan en la resistencia a la globalización neoliberal y son agrupables en tres categorías: *movimientos de trabajadores, de estudiantes y del sector informal; nuevos movimientos sociales y grupos rurales e indígenas*. Del primero se afirma que los trabajadores participan en protesta más que cualquier otro grupo social; que los estudiantes han sido el foco de las mayores luchas en los últimos veinte años; y que el sector informal no se ha quedado atrás a la hora de luchar, por ejemplo, contra la implementación del

Tratado de Libre Comercio. Del segundo se resalta su carácter multisectorial, se indica que en ellos se incluyen grupos feministas, organizaciones civiles de raigambre ecológica, colectividades de gays y lesbianas y grupos de defensa del consumidor; y se advierte que se distinguen además por representar conflictos sociales sobre estilos de vida, de identidad y por establecer lazos de solidaridad con otras causas. Del último grupo, en el que se incluyen también sectores indígenas, se señala su participación activa a la oposición empresarial, por ejemplo, a la integración de América Latina en la economía mundial (Almeida y Cordero, 2017).

## 2.2. Aportes locales

Desde la víspera del nuevo milenio se vienen examinando condiciones que siguen despertando el interés de quienes estudian los movimientos en la actualidad, verbigracia: la participación, la experiencia, los derechos, la ciudadanía, la exclusión social, la solidaridad, y la identidad colectiva. Igualmente se han señalado varias situaciones que también continúan siendo relevantes para pensarlos. Por ejemplo, la situación de carencia que los motiva; la formulación de demandas y su transformación en reivindicaciones radicales; la organización de la acción; la formulación de estrategias; y las prácticas colectivas como asambleas, reuniones o actos públicos (Gohn, 1995).

Se ha señalado que a los movimientos se los puede clasificar a partir de su origen social, en torno a sus peticiones, a sus ideologías e incluso al género; y que son definibles como:

Acciones sociales colectivas, de carácter sociopolítico y cultural, que viabilizan ciertas formas de organización y de expresión de las demandas de la población. En la acción concre-

ta, esas formas adoptan diferentes estrategias que van desde la simple denuncia, pasan por la presión directa (movilizaciones, marchas, concentraciones, disturbios del orden constituido, actos de desobediencia civil, negociaciones, etc.), hasta las presiones indirectas. En la actualidad los movimientos sociales actúan por medio de redes sociales, locales, regionales, nacionales, e internacionales, y se valen en gran medida de los nuevos medios de información como internet (Gohn, 2002, p. 23).

También se ha establecido que cubren áreas de la cotidianidad—como el sexo, los valores morales o las creencias— a las que evidentemente no llegaban, otrora, otras formas de organización (Gohn, 2002), y se ha dicho que el mestizaje de sus expresiones es la característica de los movimientos latinoamericanos. Las demandas territoriales son uno de sus rasgos diferenciadores. Los más significativos (Sin Tierra, Indígenas, Neozapatistas, Guerreros del Agua, Cocaleros, Desocupados, Estudiantes, Mujeres) poseen aspectos en común pese a las diferencias espaciales y temporales, pues son la respuesta a problemáticas generales (Zibechi, 2003a).

Los esfuerzos por explicar las lógicas de la acción han resaltado la importancia de los procesos de enmarcado y construcción de identidad, y se ha afirmado que constituyen actos realizados con la finalidad de interpretar y de operar dentro de las arenas de acción colectiva, lugares donde los participantes adquieren el sentido del movimiento, “una vez la situación ha quedado enmarcada y se han atribuido identidades a los individuos y a las colectividades” (Chihu, 2006, p. 212).

Entre sus dimensiones se han distinguido: 1. La “territorial”, ya que tanto en los movimientos rurales como urbanos, el territorio se convierte en un elemento clave de resistencia, ressignifica-

ción y creación de nuevas relaciones sociales. 2. La “acción directa no convencional y disruptiva” en tanto estrategia de lucha generalizadora. 3. El desarrollo de métodos de democracia directa a partir de la acción colectiva no institucional. 4. Demandas de autonomía que conciernen tanto a pequeños colectivos culturales como a estructuras territoriales u “organizaciones de masas” (Svampa, 2008, pp. 77-79).

Dada su cercanía con los aspectos de la cultura se ha sugerido hablar de “movimientos socioculturales”, aduciendo que intentan subvertir los patrones de inclusión y exclusión social en los planos simbólico y material; que las instituciones como la familia o la escuela se han transformado; o que los derechos culturales se encuentran anclados a cuestiones que redefinen el orden social (Calderón, 2009).

La academia latinoamericana aún se encuentra en deuda con la elaboración de una teoría apropiada al contexto local. No obstante, varias categorías elaboradas por sus investigadores se han tornado en piezas clave para dar cuenta de la movilización. Se destacan dos que hacen lo propio con los procedimientos de construcción de resistencias, de la transformación de los sentidos en objetivos de lucha, de las rupturas, los repliegues y otros elementos que definen a los movimientos y se expresan en su latencia. Estas son la constitución de “subjetividades políticas” y la configuración de una “memoria larga” (Aguilera, 2014). Lo subjetivo se asume en la región como una variable independiente, ya que hace referencia a una dimensión estructurante presente en las prácticas sociales (Torres, 2009). La subjetividad se asume como un proceso de constitución en el que intervienen “otros”, pero también como un proceso de elección personal, en ambos casos inacabado, en el que la misma está en constante movimiento como forma “producida” y “autoproducente”. La subjetividad

política alude a aquellas praxis sociales que generan vínculos, al igual que “proyectos alternativos de vida social, por cuanto constituyen poder” (Torres, 2007, p. 80; de acuerdo con cómo se citó en Aguilera, 2014, p. 27). El análisis de este aspecto implica identificar en la dimensión cultural las formas de subjetivación que expresan los modos de pensar y actuar de los sujetos y sus inclinaciones políticas (Aguilera, 2014).

La “memoria larga”, por otro lado, alude al acumulado histórico de resistencias a los valores hegemónicos y a la constitución de los valores propios. Tiene una función ideológica y contestataria; y se activa en luchas pasadas catalizándose contra las injusticias del presente (Rivera, 1987). Este elemento constituye el motor del movimiento en tanto “remite a acumulados y tradiciones que arraigan un fuerte sentido de lo colectivo y que son recuperadas en la memoria para defender aquello que ha sido vulnerado” (Aguilera, 2014, p. 36).

Recientemente se ha vuelto a poner en evidencia el uso de la categoría de movimiento social en Latinoamérica; en esta oportunidad indicando que en la conformación de los Estados que la componen no existió la democratización de las sociedades europeas y mucho menos su estructura de producción, basada en la división del trabajo, por lo que resulta más conveniente denominar el fenómeno como “sociedades en movimiento” (Zibechi, 2017) o como “movimientos antiestatales” (Zibechi, 2007). No hacerlo es obturar una combinación de prácticas colectivas diversas.

En América Latina existen muchos movimientos sociales, pero, junto a aquellos, superpuestos, entrelazados y combinados de formas complejas, tenemos sociedades otras que se mueven no sólo para reclamar al Estado, sino que construyen realidades distintas a las hegemónicas

(ancladas en relaciones sociales heterogéneas frente a la homogeneidad sistemática), que abarcan todos los aspectos de la vida, desde la supervivencia, hasta la educación y la salud (Zibechi, 2017, p. 14).

### 3. CONCLUSIONES

Como se pudo observar no existe una definición acabada de lo que se puede entender por movimiento social, lo cual es lógico porque la categoría, al igual que muchas otras, hace parte de una construcción instrumental que depende de la subjetividad del analista, de sus métodos de estudio y, por supuesto, del contexto para el cual se elabora. En términos concretos un movimiento social no es más que una herramienta conceptual cuya interpretación implica un posicionamiento político. En su defecto es viable sugerir que las expresiones de movilización masiva, llámense movimientos o no, —aun cuando hospedan distintas disposiciones e intereses, y cuando conceptualmente son difíciles de aprehender— sintetizan la conjugación de múltiples acciones colectivas, en continua tensión y redefinición, orientadas al cambio social y llevadas a cabo por sujetos/as que corrientemente no tienen acceso a las decisiones políticas; que operan particularmente mediante variados procesos, desde el ámbito civil hasta el ámbito político, sin convertirse en una fuerza enteramente política, aunque su acción en sí lo es, en tanto concierne a la organización de la sociedad; y que se distinguen por su composición interna, es decir: a) son heterogéneas; b) sus integrantes comparten ideas comunes de la realidad pero no necesariamente una misma formación profesional, procedencia socioeconómica o género; c) se organizan de manera diferente a las formas de organización instituidas; y d) manifiestan entramados simbólicos del mundo popular.

La acción colectiva es definible de diversas formas: por su carácter (contencioso, político, económico, etc.), por sus componentes, por su base social, por sus prácticas o por su alcance. Los procesos inherentes a ella se pueden distinguir y ordenar en varias dimensiones manifiestas, de manera simultánea, en sus momentos más álgidos y visibles: 1) la sociopolítica, que refiere al compromiso adquirido por individuos y a los procesos que realizan en interacción con otros para adelantar acciones comunitarias en pro de una sociedad justa; 2) la estructural, que alude a la organización de la organización, al conjunto de relaciones que la mantienen activa, y a la función de las bases y las redes establecidas entre ellas; 3) la estratégica, que contiene la serie de tácticas mediatas encaminadas a un fin último; por ejemplo, las campañas y los ciclos de protesta; 4) la cultural, que se relaciona con los procesos de producción y reproducción de las prácticas, las creencias y los símbolos compartidos por el movimiento, expresados en la dramaturgia, la retórica y, en general, en los hechos del lenguaje de la movilización.

El análisis de la dimensión cultural de la acción, en particular de la identidad, de los símbolos y de la subjetividad, es ya un clásico en el estudio de los movimientos. Sin embargo, aún **resta una aproximación rigurosa a otras instancias espaciales; a las acciones de otros sectores sociales con incidencia en la coproducción de los marcos, al lenguaje implementado en ellos y, en otras palabras, a las dinámicas exteriores que sostienen la razón de la lucha.** La realización de la acción no depende de la pura agencia del actor, también depende de los sentidos que circulan en el contexto social y que reposan en el subconsciente de los individuos. La cultura sociopolítica, sea definida como un conjunto de prácticas experienciales o como la forma de ser de, resguarda esos sentidos y contiene un espectro de elementos —en los cuales los sujetos

de la movilización inscriben sus interpretaciones— oportuno para comprender cómo se produce la conciencia colectiva y cómo se constituye en el contexto político la legitimidad de un problema público.

Las gramáticas de la vida pública —en tanto reglas o normas para hablar— representan una vía propicia para avanzar en la comprensión de la configuración de los marcos de la movilización (reivindicaciones, demandas, rechazos, etc.), ya que cobran sentido en un contexto de prácticas e instituciones compartidas, fuera del cual perderían toda lógica. El lenguaje que se implementa en los marcos se encuentra articulado con el lenguaje de la vida cotidiana: delinea las prácticas sociales que les permite intervenir en el ámbito de lo público y por ello su análisis también debe dirigirse hacia sus contextos de configuración.

Los espacios de interacción social (círculos laborales, círculos académicos, centros barriales y comunitarios, la familia, las nuevas tecnologías de información y comunicación, etc.), instancias en donde se incuba, por la plena acción recíproca de los individuos, el significado y sentido del lenguaje, de igual manera son piezas clave a la hora de pensar en la vida cotidiana de los sujetos de la acción, en la conformación de su *ethos* o en la constitución de las gramáticas movimentistas.

En vista de la evidente institucionalización de la protesta, también resulta conveniente observar las instancias estatales en las que se potencializan ciertas acciones y preguntar por la agencia de sus instituciones en la fenomenología de algunos movimientos, particularmente de aquellos que han llevado al progresismo al mando del poder Ejecutivo. En fin, dado que los fenómenos de movilización masiva son —entre su amplio espectro de posibles connotaciones— sistemas de múltiples procesos

en permanente constitución y cambio, que no se manifiestan de una forma única y definitiva, a la hora de examinarlos siempre será prudente abordar los aportes de los filósofos pragmatistas y conceder primacía al valor práctico de las acciones colectivas subyacentes a los momentos visibles de la movilización.

## BIBLIOGRAFÍA

**AGUILERA, A.** (2014). *Subjetividades políticas en movimiento(s). La defensa de la universidad pública en Colombia y México*. Bogotá, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional.

**ALMEIDA, P. y CORDERO, A.** (2017). *Movimientos sociales en América Latina*. En Almeida, P. y Cordero, A. (editores). *Movimientos sociales en América Latina: Perspectivas, Tendencias y Casos*, pp. 15-28. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

**ARANDA, J.** (2000). El movimiento estudiantil y la teoría de los movimientos sociales. *Convergencia*, revista de ciencias sociales N° 21, enero-abril, año 7, pp. 225-250. Toluca, México: Universidad Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

**ARCHILA, M.** (2001). Vida y pasión de los movimientos sociales en Colombia. En ARCHILA, M. y PARDO, M. (editores). *Movimientos sociales, Estado y democracia*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Centro de estudios sociales. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

**CALDERÓN, F.** (2009). *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Siglo XXI.

**CARDOSO, F. y FALETTO, E.** (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores S. A.

**CASTRO, L.** (2016). Fundamentos de la acción colectiva estudiantil: Análisis de caso, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, segundo cuatrimestre de 2013. Tesis de posgrado. Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Magíster en Ciencias Sociales. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1230/te.1230.pdf>

**CASTRO, L.** (2018). La acción colectiva feminista, ¿de la lucha de clases a la lucha de géneros? Aportes para la comprensión práctica de los movimientos sociales: el caso “Ni Una Menos”. *Ciencia Política*, Vol. 26, N° 13, pp. 19-61. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/67977/66907>

**CEFAÏ, D.** (2008). *Los marcos de la acción colectiva*. En NATALUCCI, A. (editora). *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, pp. 49-79. La Plata: Al Margen.

**CEFAÏ, D.** (2014). *Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield*. En GUSFIELD, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos*, pp. 11-60. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

**CELS** (2016). *Los Estados Latinoamericanos frente a la protesta social*. Argentina: Ciudad autónoma de Buenos Aires.

**CHIHU, A.** (2000). El análisis cultural de los marcos. *Sociológica*, Vol. 15, Nº 42, pp. 209-230, enero-abril. México D. F.: UNAM, Departamento de Sociología. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026734005>

**CHIHU, A. y LÓPEZ, A.** (2004). El análisis de los marcos en la obra de William Gamson. *Estudios Sociológicos*, Vol. XXII, Nº 2, mayo-agosto, pp. 435-460. México DF: El Colegio de México. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59806507>

**CHIHU, A.** (coordinador) (2006). *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

**CISNEROS, A.** (2001). *Crítica de los movimientos sociales. Debate sobre la modernidad, la democracia y la desigualdad social*. México: Porrúa UAM.

**FREUD, S.** (1937). *Psicología de las masas y análisis del yo*. Santiago de Chile: Ediciones Ercilla.

**GOHN, M.** (1995). *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Brasil: Edicoes Loyola.

**GOHN, M.** (2002). *Movimientos sociales, participación sociopolítica y educación en el nuevo milenio*. En Garcés, F. (coordinador). *Formación de líderes. Movimientos sociales, Experiencias y propuestas*. Quito, Ecuador: Producciones Abya-Yala.

**GUSFIELD, J.** (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Argentina: Siglo XXI Editores Argentina S.A.

**JOIGNANT, A.** (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 74, Nº 4, octubre-diciembre. México. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-25032012000400003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-25032012000400003)

**LARAÑA, E.** (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid, España: Alianza Editorial.

**MCADAM, D., MCCARTHY, J. y ZALD, M.** (editores) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid, España: Ediciones Istmo.

**McCARTHY, J.** (1999). *Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades*. En McADAM, D. MCCARTHY, J. y ZALD, M. (editores). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid, España: Ediciones Istmo.

**MELUCCI, A.** (1986). Las teorías de los movimientos sociales. *Estudios políticos Nueva Época*, Vol. 5, abril-junio, pp. 97-113. Madrid, España.

**MELUCCI, A.** (1994a). Asumir un Compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Revista Zona Abierta*, N° 69, pp. 153-180, . Madrid, España.

**MELUCCI, A.** (1994b). ¿Qué hay de nuevo en los movimientos sociales? En Laraña y Gusfield (editores). *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

**MELUCCI, A.** (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: el Colegio de México.

**MUNCK, G.** (1995). Algunos Problemas Conceptuales en el Estudio de los Movimientos Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, pp.16-40.

**NATALUCCI, N.** (2010). ¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. *Revista Astrolabio*, N° 5, UNC. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/180>.

**NUN, J.** (1989). *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Capítulos: “La rebelión del coro”, pp. 11-24; “Elementos para una teoría de la democracia: Gramsci y el sentido común”, pp. 67-100. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión.

**OLSON, M.** (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*. Ed. Limusa, grupo Noriega editores.

**PHR e INCLO** (2016). *Letalidad encubierta. Efectos en la salud del uso de las armas “menos letales” en las protestas*. Argentina: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**PORTANTIERO, J.** (1978). *Estudiantes y Política en América Latina*. En *Estudiantes y política en América Latina. El proceso de la reforma universitaria (1918-1938)*. México: Siglo XXI.

**RETAMOZO, M.** (2010). *Movimientos sociales: un mapa de la cuestión*. En VILLARREAL, E. y MARTÍNEZ, V. (coordinadores). *(Pre) textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México: FLACSO, Universidad Von Humboldt.

**REVILLA, M.** (1994). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. *Revista Zona Abierta*, N° 69, pp. 181-213. Madrid, España.

**RIVERA, S.** (1987). *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980*. Instituto de historia social boliviana. La Paz, Bolivia: Editorial Hisbol.



**RUBIO, A.** (2004). Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales. *Circunstancia* (revista de ciencias sociales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset), Nº 3. Disponible en: <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-i---numero-3---enero-2004/estados-de-la-cuestion/perspectivas-teoricas-en-el-estudio-de-los-movimientos-sociales#0>

**SCHUSTER, F.; NAISHTAT, F.; NARDACCHIONE, G. y PEREYRA, S.** (compiladores) (2005). *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

**SNOW, D.; ROCHFORD, B.; WONDER, S. y BENFORD, R.** (1986). *Procesos de alineamiento de marcos, micromovilización y participación en movimientos*. En CHIHU, A. (coordinador) (2006). *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*, pp. 31-82. México: Universidad Autónoma Metropolitana,.

**SNOW, D. y BENFORD, R.** (1988). *Ideología, resonancia de marcos y movilización de los participantes*. En CHIHU, A. (coordinador) (2006). *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*, pp. 83-117. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

**SNOW, D. y BENFORD, R.** (1992). *Marcos maestros y ciclos de protesta*. En CHIHU, A. (coordinador) (2006). *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

**SVAMPA, M.** (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.

**TARROW, S.** (1999). *Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales*. En McADAM, D., McCARTHY, J. y ZALD, M. (editores) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, pp. 71-99. Madrid, España: Ediciones Istmo.

**TARROW, S.** (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza editorial, S.A.

**TILLY, C.** (2000). Acción colectiva. *Apuntes de investigación*, Nº 6, pp. 9-32. Buenos Aires, Argentina: CECYP.

**TILLY, C. y Wood, L.** (2010). *Los movimientos sociales 1768-2008*. Barcelona, España: Editorial Crítica.

**TORRES, A.** (2009). Acción colectiva y subjetividad. Un balance de los estudios sociales. *Revista Folios*, Nº 30, pp. 51-74.

**TOURAINE, A.** (1969). *La sociedad post industrial*. España: Ediciones Ariel S. A.

**TOURAINÉ, A.** (1978). *Movimientos sociales e ideologías en las sociedades dependientes*. En TOURAINÉ, A. *Las sociedades dependientes: Ensayos sobre América Latina*, pp. 209-225. México: Siglo XXI editores.

**TOURAINÉ, A.** (1987). *Los movimientos sociales: ¿objeto particular o problema central del análisis sociológico?* En TOURAINÉ, A. *El regreso del actor*, pp. 93-115. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.

**TOURAINÉ, A.** (1997). *¿Podremos vivir juntos?* México, DF: Fondo de Cultura Económica.

**TROM, D.** (2008). *Gramática de la movilización y vocabularios de motivos*. En Natalucci, A. (editora). *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos*, pp. 21-48. La Plata, Argentina: Ediciones Al Margen

**ZEMELMAN, H.** (2009). *Uso crítico de la teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad*. México D. F.: Instituto politécnico nacional Luis Enrique Erro.

**ZEMELMAN, H.** (2010). *Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible*. *Polis*, Vol. 9, N° 27, pp. 355-366. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n27/art16.pdf>

**ZIBECHI, R.** (2003a). *Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*. En OSAL, N° 9, enero. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Disponible en <http://www.pensamientocritico.org/rauzib1003.htm>

**ZIBECHI, R.** (2003b). *Los cambios en las formas de protesta social*. En ZIBECHI, R. *Genealogía de la revuelta*, pp. 21-36. Argentina: Letra Libre.

**ZIBECHI, R.** (2007). *Dispensar el poder. Los movimientos sociales como poderes antiestatales*. Bogotá, Colombia: Ediciones Desde Abajo.

**ZIBECHI, R.** (2017). *Los procesos latinoamericanos y la hidra capitalista*. En SZALKOWICZ, G. y SOLANA, P. (compiladores). *América Latina huellas y retos del ciclo progresista*, pp. 47-52. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudestada.

**ZIBECHI, R.** (2017a). *Movimientos sociales en América Latina. El mundo otro en movimiento*. Bogotá, Colombia: Ediciones Desde Abajo.

# LIDERAZGO AUTONÓMICO EN EL MOVIMIENTO VALPARAÍSO CIUDADANO

AUTONOMIC LEADERSHIP IN  
THE VALPARAISO CITIZEN MOVEMENT

---

autor

**Nicolás Contreras Tablo<sup>1</sup>**

**Pablo Navarro Almarza<sup>2</sup>**

**Camila Pastén Cruz<sup>3</sup>**

**Janinne Sáez Soto<sup>4</sup>**

**Guillermo Rivera Aguilera<sup>5</sup>**

## RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis de expresiones del liderazgo autonómico en el *Movimiento Valparaíso Ciudadano* (MVC). Para esto se realizaron entrevistas semi-estructuradas a representantes del MVC y observaciones participantes en encuentros ciudadanos. Los resultados se presentan en los ejes “Liderazgos y Organización en el MVC”, que contiene las manifestaciones del liderazgo en el movimiento a partir sus participantes; y “Tensiones en el MVC”, que es una lectura crítica y situada del fenómeno estudiado. Con esta investigación se espera aportar a la construcción de un entendimiento local sobre el liderazgo desde una perspectiva crítica, y suscitar reflexiones sobre nuevas formas de movimiento social que se posicionan como válidas para generar articulaciones entre diferentes actores y posibilidades de transformación social en gobiernos locales.

**PALABRAS CLAVE:** Liderazgo autonómico, Movimiento Valparaíso Ciudadano, movimientos sociales

## ABSTRACT

This article presents an analysis of expressions of autonomic leadership in the Valparaíso Citizen Movement (MVC are its initials in Spanish). For this, semi-structured interviews to representatives of the MVC have been made, as well as participant observations of citizen movements. The results have been presented within the frames of “Leadership and Organization in the MVC”, which contains the manifestations of leadership in the movement from its participants; and “Tensions in the MCV”, which is a critical and situated reading of the studied phenomenon. This investigation wants to contribute to the construction of a local understanding about leadership under a critical perspective, and elicit valid reflections about new forms of social movement in order to generate articulations between different actors and possibilities of social transformation in local governments.

**KEY WORDS:** autonomic leadership, Valparaíso Citizen Movement, social movements.

---

1.- Psicólogo PUCV, Concón, Chile., Correo electrónico: nicolascontreras92@gmail.com. ORCID 0000-0002-0130-5573.

2.- Psicólogo PUCV, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: pablo.f.n.a@gmail.com. ORCID: 0000-0002-2345-0595

3.- Psicóloga PUCV, Santiago, Chile. Correo electrónico: cam.pasten@gmail.com. 0000-0003-4565-1002.

4.- Psicóloga PUCV, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: saez.jne@gmail.com. 0000-0002-8678-5632.

5.- Doctor en Psicología, Profesor Asociado Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), Valparaíso, Chile. Correo electrónico: guillermo.rivera@pucv.cl. ORCID: 0000-0002-2724-481X

Artículo recibido el 28 de septiembre y aceptado el 30 de octubre de 2018.

## 1. INTRODUCCIÓN

“El MVC debe tener presente en su quehacer cotidiano, que somos portadores de una nueva forma de actuar, evitando la satisfacción de intereses egoístas, de facción, o de grupo o intereses individuales”

(Una ética política y social para el Movimiento Valparaíso Ciudadano, 2017).

En el acontecer político actual, tanto a nivel global como latinoamericano, se ha observado e investigado la presencia de un fenómeno denominado *Crisis de la Representatividad*, que expresa una deslegitimación de la política, un cuestionamiento profundo de los ciudadanos hacia quienes eligieron para gobernar, sus líderes políticos, implicando como consecuencia, un rechazo hacia la política tradicional (Mira, 2011). Esto ha significado un sentimiento de desconfianza hacia la clase política, que particularmente en Chile ha aumentado de forma progresiva (Corporación Latinobarómetro, 2016; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2011; Davis, 2012; Garcés, 2016; Salazar, 2016). Así, diversas manifestaciones sociales y ciudadanas surgidas a nivel global, latinoamericano y chileno, se constituyen como respuestas a la necesidad de expresar el descontento ciudadano hacia la política (Mira, 2011; Salazar, 2013).

En ese contexto, el Movimiento Valparaíso Ciudadano (MVC) es una agrupación de movimientos sociales y políticos de dicha ciudad, que, ante su descontento con la forma de hacer política local, se enfocó en dar solución autogestionada a diversos problemas de la comunidad: medioambientales, inmobiliarios, defensa del borde costero, entre otros.

En 2015, luego de discusiones entre representantes de distintos movimientos, comenzaron a articular un trabajo conjunto, y en 2016 se organizaron para acceder al gobierno local<sup>6</sup>, como una manera de resolver de forma directa las problemáticas que los movilizaron a organizarse inicialmente, ya que consideraban que el poder entregado por la Alcaldía les permitiría tener un mayor impacto en ese desafío (Programa Abierto para un Gobierno Comunal, 2016). Este proceso se materializó en las denominadas *Primarias Ciudadanas*, instancia pionera en el país, donde se diseñó el *Programa Abierto para un Gobierno Comunal*, y se presentaron de forma autogestionada candidatos de cada movimiento que quisieran sumarse a la consecución de dicho Programa, para que la propia ciudadanía votara por un representante para postularlo(a) a la Alcaldía de Valparaíso en 2016. Como resultado de esto, Jorge Sharp, militante del Movimiento Autonomista, fue escogido y postulado como el representante del MVC en la lucha por el puesto Municipal, que ganó en noviembre del mismo año. A partir de esto, el gobierno local se ha titulado *Alcaldía Ciudadana*, aludiendo al carácter participativo, abierto y de respuesta a las demandas y necesidades de la comunidad de Valparaíso.

El MVC promovió desde su origen el ejercicio de la política más allá de la participación electoral y partidista, lo que llevó a generar nuevos planteamientos respecto del rol ciudadano frente al proceso democrático imperante, abogando por la creación de espacios de participación más directos y claros para la población (Programa Abierto para un Gobierno Comunal, 2016). Durante el primer semestre de 2017, el MVC estuvo compuesto por siete movimientos: Pacto Urbano La Matriz, Partido Humanista, Movimiento Autónomico, Revolución

---

6.- En Chile se denomina Alcaldía o Municipalidad.

Democrática, Nueva Fuerza Valparaíso, Partido Igualdad y Movimiento Defensa Valparaíso. La necesidad de articulación entre estas agrupaciones se debe al descontento con la política tradicional, que ha traído consigo formas de relaciones más horizontales entre sus miembros, donde incluso sus estilos de liderazgo se han alejado de los modelos clásicos.

Entonces, este artículo propone un análisis sobre las expresiones del liderazgo desde perspectivas ligadas a los Critical Leadership Studies, con énfasis en el *liderazgo autónómico* (Choi y Schnurr, 2014; Sutherland, Bohm y Land, 2013; Fairhurst, 2008, Western, 2014) en el caso del Movimiento Valparaíso Ciudadano, concebido desde la óptica de movimientos sociales (McAdam, McCarthy y Zald, 1996), y *organización alternativa* (Atzeni, 2012; Cheney, 2014; Parker, 2014), tomando para ello los discursos de sus propios participantes. La pregunta que responde este artículo es: ¿cómo se manifiesta el liderazgo autónómico en el Movimiento Valparaíso Ciudadano? Por su parte, la revisión del marco teórico está orientada bajo los siguientes conceptos: Movimiento social, Organizaciones alternativas y Liderazgo autónómico.

## 1.1. Movimiento social

Salazar (2013) indica que las características de lo que él denomina *Nuevos Movimientos Sociales*, surgidos en las últimas décadas, es la estructuración de corte horizontal y la incorporación de tecnologías para la construcción del movimiento. Ejemplos de ellos son la Primavera Árabe, Wall Street Occupy e Indignados, entre otros. Cabe destacar el carácter político de estas manifestaciones, siendo un elemento común a ellas la desafección de los jóvenes hacia la política (García-Huidobro, 2009). Teniendo presente lo anterior, trabajaremos el

concepto de Movimiento Social guiándonos por la definición McAdam, McCarthy y Zald (1996), que dice: “Un movimiento social contiene un conjunto de opiniones y creencias orientadas a cambiar algunos elementos de la estructura social y/o la distribución de premios o privilegios de una sociedad”. En el caso del Movimiento Valparaíso Ciudadano, este se autodefine como:

Un movimiento político y social que busca contribuir a una nueva ética de la política, sustentada en los derechos humanos, los valores del pensamiento crítico, el compromiso democrático y la vocación social con Valparaíso. [...] El MVC debe tener presente en su quehacer cotidiano que somos portadores de una nueva forma de actuar, evitando la satisfacción con intereses egoístas de facción o grupo de intereses individuales (Una Ética Política y Social para el Movimiento Valparaíso Ciudadano, 2017, p. 2).

En el extracto anterior se evidencian los elementos clave planteados por McAdam, McCarthy y Zald (1996), respecto de la definición de Movimiento Social: por un lado, creencias que sirven de base a su existencia, como la relevancia otorgada al pensamiento crítico, democracia y vocación social y, por otro, un deseo por cambiar aspectos de la estructura social que aquí se vinculan a una transformación en la *forma de actuar*, donde se promueve la acción que beneficia a la comunidad de Valparaíso por sobre la satisfacción de intereses individuales. Es importante destacar que los movimientos sociales y políticos que componen al MVC, construyeron juntos las bases valóricas y programáticas que lo orientan (Programa Abierto para un Gobierno Comunal, 2016).

## 1.2. Organizaciones alternativas

Una vez calificado al MVC como movimiento social, proponemos la lectura del Movimiento Valparaíso Ciudadano desde el concepto de Organización Alternativa, para facilitar el entendimiento sobre la manera particular en la que este se configura y desarrolla liderazgos. Cheney (2014) explica que las Organizaciones Alternativas se entienden desde la oposición a las formas más tradicionales, predominantes o hegemónicas de organización, lo que se asocia con organizaciones menos jerárquicas y burocráticas, y más afines a las necesidades humanitarias y del medioambiente. Tomando en consideración lo anterior, Parker (2014) menciona que las organizaciones alternativas se definen como aquellas que constituyen un espacio alternativo al neoliberalismo. Parker describe tres principios esenciales para las organizaciones alternativas: “Autonomía, solidaridad y responsabilidad” (Parker, 2014, p. 36).

Parker sugiere que cualquier organización alternativa debe respetar la noción de “individualidad personal, de respetarnos a nosotros” (2014, p. 36). Esto significa que los individuos deben tener la libertad de escoger opciones sobre las formas en las que viven sus vidas.

A un sistema sin autonomía, solo con reglas, puede llamarse intolerante a la diferencia, totalitario, uniforme, lo cual subyace a la ideología neoliberal (Parker, 2014), por lo que toda organización alternativa a esta ideología, necesariamente debe permitir la autonomía individual. El segundo principio es el de “lo colectivo, nuestros deberes con los otros [...]. Palabras como la solidaridad, cooperación, comunidad e igualdad son tanto descripción como prescripción para una organización alternativa” (Parker, 2014, p. 36). Aunque los primeros conceptos pueden pensarse como contradictorios,

pues ¿cómo preocuparnos por nosotros mismos y por el colectivo a la vez?, debemos entender que son “co-productos” (Parker, 2014). La autonomía solo puede lograrse en relación con otros, y a la vez solo podemos experimentar la libertad en colectividad. El tercer principio, de responsabilidad, hace referencia a pensar en las consecuencias a largo plazo, para la comunidad y para el medio, para no postergar las decisiones con argumentos que solo desplazan los problemas a otro tiempo y lugar (Parker, 2014).

Estos tres elementos no son aislables: según el autor, se requiere evidencia de todos antes de considerar una organización como alternativa (Parker, 2014). En Latinoamérica estos principios se observan, por ejemplo, en las cooperativas argentinas (De Sena y Chahbenderian, 2012). En el caso del MVC, los identificamos en su documento Una Ética Política y Social para el Movimiento Valparaíso Ciudadano (2017).

## 1.3. Liderazgo autónomico

En estrecha relación con organizaciones alternativas y movimientos sociales, por la cercanía de sus lógicas y principios, el Liderazgo Autónomico (Western, 2014) se esgrime como el concepto eje de esta investigación; sin embargo, para entender su real alcance e importancia, hay que comprender la distinción entre este tipo de liderazgo -entendido como una manera alternativa de entender el concepto-, y el modelo tradicional, desde donde surge originalmente. El modelo tradicional define el liderazgo como la “Capacidad de un individuo de influir en un grupo para el logro de una visión o conjunto de metas” (Robbins, 2004, p. 345). Se concibe como fundamental para llevar adelante procesos o movimientos, donde el poder de decisión está concentrado en una sola figura: el líder, y

las relaciones se basan en un modelo jerárquico y *top-down* (Barker, 1997). Collinson (2011) categoriza a estas teorías dentro del paradigma *mainstream* del liderazgo, definiéndolo como *líder-céntrico* y enfocado en la pregunta sobre qué hace a un líder efectivo. Así, los seguidores son considerados solo en relación con su susceptibilidad al liderazgo (Collinson, 2011).

Por otro lado, desde los *Critical Leadership Studies* (Sutherland et al, 2013), así como Fairhurst (2008) y Tourish (Choi y Schnurr, 2014) explican que el liderazgo se construye mediante la interacción y la co-construcción de sentido, lo que a su vez se refiere a la “multitud de procesos involucrados en crear, recrear, descubrir, preservar, mantener, nutrir y evolucionar sentidos” (Sutherland et al, 2013). Esto ocurre cuando “la gente busca construir un sentido de lo que es importante para proveer bases para la acción” (Sutherland et al, 2013, p. 5). Si el liderazgo es entendido como constituido por la construcción de sentido y emergente en momentos, donde todos los actores logren delimitar y definir la realidad (Sutherland et al, 2013), el derecho de ‘liderar’ no necesita estabilizarse en individuos específicos (Fairhurst, 2008; Sutherland et al, 2013).

Ese tipo de liderazgo se construye colectivamente sobre la base de una horizontalidad de los actores de un grupo, organización alternativa o movimiento social en red, donde el líder –entendido bajo la visión clásica– no tiene cabida, sino que se busca construir sentido en conjunto y llevar adelante ideales aceptados por todos los participantes (Fairhurst, 2008). Si bien no se acepta la presencia de la figura de líder formal o tradicional como tal (Choi y Schnurr, 2014; Vine, Holmes y Marra, 2008), sí existe un liderazgo que puede traspasarse a ciertas figuras bajo el consenso y aprobación de los integrantes, y siempre asumiendo por parte del representante y los miembros, que este será mo-

mentáneo. A los sujetos que encarnan el liderazgo, Fairhurst (2008) les llama “actores de liderazgo”.

Desde otro punto de vista, podemos entender lo descrito como liderazgo autonómico: “nombre que se le da a las formas de liderazgo no jerárquico, informal y distribuido, encontrado en movimientos sociales emancipatorios y, en particular, movimientos sociales en red” (Western, 2014, p. 673). Western nombra y explica cinco principios centrales del liderazgo autonómico, que lo diferencian de otras formas: espontaneidad, autonomía, mutualismo, redes y afectos. Estos principios podemos relacionarlos directamente con las lógicas de las organizaciones alternativas, y serán los conceptos guía para los análisis de resultados, sin excluir los aportes de las teorías críticas de liderazgo presentadas previamente:



Tabla 1. Principios del liderazgo autonómico

Principio	Descripción
Espontaneidad	El liderazgo emerge espontáneamente, es temporal, sin roles fijos y no se estabiliza en actores clave ni formas de gobernanza.
Autonomía	Cualquiera puede tomar el liderazgo, no hay rangos o jerarquía y existe una mayor conciencia de la autonomía de todos, cuidando y evitando la coerción y la manipulación del poder.
Mutualismo	El liderazgo expresado con consentimiento mutuo, responsabilidad mutua y por el beneficio mutuo del grupo o movimiento social. Siempre existe una tensión de dos fuerzas: la colaboración y el mutualismo; y la competencia individual y los grupos de interés.
Trabajo en red	El liderazgo autonómico está incrustado en redes como una dinámica fluida, cambiante y dispersa. Desaparece, reaparece; está más allá de cualquier sujeto o grupo de élite, y está potencialmente en cada sujeto que conforma la red.
Afecto	Los miembros de estos movimientos tienen narrativas y apegos emocionales que los llevan hacia ideales como libertad y lucha contra la opresión y abuso de poder. Recíprocamente, estos movimientos causan efectos colectivos: esperanza, solidaridad o amor que surgen del idealismo, unidad o camaradería que expresan.

Fuente: elaboración propia, basado en Western (2014).

Los principios presentados previamente, así como algunos elementos de los *Critical Leadership Studies* y las Organizaciones alternativas, guiaron este artículo y la metodología utilizada, que se describe a continuación.

## 2. METODOLOGÍA

Para los fines de este artículo utilizamos una metodología cualitativa (Rodríguez, Gil, García, 1999; Varela y Vives, 2016; Vivar, McQueen, Whyte y Canga, 2013) en torno al estudio de caso del Movimiento Valparaíso Ciudadano. Fue un estudio de caso único (Cepeda, 2006; Yin, 1984), por contener

en sí el MVC diversos elementos representativos del liderazgo desde una perspectiva crítica (Choi y Schnurr, 2014; Sutherland et al., 2013; Fairhurst, 2008; Western, 2014) en un conjunto de movimientos sociales.

La muestra fue homogénea (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2014), compuesta por un representante o actor de liderazgo de cada uno de los movimientos que conformaban al MVC durante la fase de producción de datos, lo que conllevó a entrevistar a 7 personas, quienes participaron activamente en la *Mesa Política*, porque era el organismo de toma de decisiones utilizado durante ese momento por el MVC.

En cuanto a las herramientas de producción de datos, se aplicaron entrevistas individuales y semiestructuradas, con foco en las manifestaciones de los principios del liderazgo autónomo en el MVC. Esto permitió alcanzar un entendimiento más profundo sobre las manifestaciones del liderazgo autónomo desde el propio discurso de representantes de los distintos movimientos sociales del MVC. La segunda herramienta utilizada fue la Observación Participante (Bernard, 1994; Kawulich, 2005). Se aplicó en encuentros abiertos de uno de los movimientos sociales del MVC, de frecuencia semanal y participación abierta a la comunidad. Esta técnica comprendió el uso de un Cuaderno de Campo por cada observador –posteriormente triangulados–, lo que hizo posible alcanzar un nivel de interpretación más completo y complejo a partir de las observaciones de cada uno(a). Además, el proceso de triangular los cuadernos de campo permitió disminuir el sesgo potencial que proviene de una sola persona, y asegurar la confiabilidad de las observaciones (Arias, 2000). La observación participante permitió tener un acercamiento más directo a las dinámicas propias de uno de los movimientos sociales del MVC, y a las personas que actuaban el liderazgo autónomo en dichos contextos, por lo que se convirtió en una herramienta fundamental para que este artículo incluyera aspectos propios de los discursos individuales de los participantes del MVC, y también una mirada más etnográfica sobre las relaciones desde las cuales esos discursos surgen.

Para analizar los datos producidos realizamos un análisis de contenido (Cáceres, 2003; Mayring, 2000), que permitió establecer códigos y categorías vinculados con los principios del liderazgo autónomo y la forma en que este ha surgido en el MVC. El procedimiento se basó en las directrices de análisis de contenido planteadas por Cáceres (2003), Glaser y Strauss (1997) y Mayring (2000). Las

reglas de análisis tenían dos criterios principales: en primer lugar, que fueran contenidos que tuvieran alguna relación con los principios de liderazgo autónomo (Western, 2014); y, en segundo lugar, que fueran contenidos que emergieran reiterativamente en los discursos de las personas entrevistadas, para cumplir con la saturación de datos (Hernández Sampieri et al, 2014). Luego, para crear las categorías, el principal criterio utilizado fue la búsqueda de relaciones o elementos comunes a ciertos códigos, que permitieran establecer vínculos coherentes entre ellos. A medida que producimos material nuevo, volvimos a revisar las categorías y códigos siguiendo estas reglas, hasta confirmarlas gracias a la saturación de categorías. Los nombres definitivos de las categorías fueron tomados del discurso de miembros del MVC, disponibles en las transcripciones de entrevista. Esto permitió captar desde las propias palabras de los participantes, el sentido que dan a los contenidos emergentes en su discurso (Glaser y Strauss, 1997). Finalmente, introdujimos aportes del marco teórico a las categorías elaboradas.

Los resguardos éticos aplicados se relacionan con la reserva de la confidencialidad de los entrevistados, y la solicitud de autorización para la grabación de las entrevistas y posterior transcripción de los contenidos, plasmada en la firma de consentimiento informado. La participación en este estudio fue totalmente voluntaria, de modo que se indicó también en el consentimiento informado que se aceptaría el retiro o negación a participar de los invitados en cualquier momento de la investigación.

### 3. RESULTADOS

Los resultados se presentan a partir de dos Ejes: el primero, titulado “Liderazgos y organización en el MVC”, se relaciona con las expresiones del liderazgo tomadas de los dichos de los propios entrevistados. Luego el Eje “Tensiones en el MVC” aborda un análisis de esas manifestaciones de liderazgo a partir de integración teórica y propone una lectura crítica y situada de este fenómeno en el MVC.

#### 3.1. Eje 1: Liderazgos y Organización en el MVC

Este eje recoge las expresiones del liderazgo en el MVC, a través de tres categorías, donde se aborda el compromiso de los miembros del MVC con los principios de este, las reflexiones que tienen sobre lo individual y lo colectivo y la articulación de su trabajo. El Eje de Liderazgos y Organización en el MVC emerge de los dichos de sus propios participantes.

##### 3.1.1. Categoría 1: “Por el bien de Valparaíso, de todos”

Esta categoría refleja el compromiso de las personas con los principios del Movimiento Valparaíso Ciudadano, así como las emociones surgidas por las relaciones de sus integrantes entre sí, que dan cuenta del involucramiento personal con sus pares o compañeros. Incluye otro tipo de afectos, como aquellos positivos y negativos vinculados con su participación y trabajo dentro del movimiento,

y los afectos asociados al trabajo de algunas personas u organizaciones externas al MVC, que es concebido como negativo por sus miembros, por considerar que fue y/o es en desmedro de la ciudad de Valparaíso y su comunidad. También contempla las decisiones y acciones concretas surgidas del compromiso de los miembros del MVC con los principios ético-políticos que los guían como movimiento, así como su noción de responsabilidad social y medioambiental.

##### 3.1.1.1. Cita N° 1:

2: De hecho, ¿cómo fue eso de haber ganado la alcaldía?

1: ¿Bueno?... Sí, porque yo, ahí me quedo con la palabra épica, que se pudo construir ¿no? Porque o sea, era imposible, cuando partimos con esa cuestión, además de que nos ningunearon y todo, Pacto Urbano la Boutique<sup>7</sup> y etc. O sea como que ganarle a Castro<sup>8</sup> era imposible, y cuando nos pusieron a DJ Méndez<sup>9</sup> como candidato los otros monos, de la otra coalición, perdón, era más imposible todavía, como que tú dices, como creías puras... hay una convicción y era como que la ciudadanía ya estaba despertando, no acepta, o sea que la reflexión de la Nueva Mayoría con respecto al candidato fuerte haya sido DJ Méndez, es como que te habla de lo desconectado que pueden estar de la ciudadanía, si una ciudad tan potente como Valparaíso además, con tanta... con precariedad, y fue un acto de esperanza alucinante, así de verdad, como que no se me ocurre, además de mucha pega, de verdad,

7.- El concepto de “Boutique” es una forma burlesca de hacer referencia al poder adquisitivo y/o estatus socioeconómico de las personas que conforman ese movimiento.

8.- Ex-alcalde de Valparaíso por 8 años, representante de la coalición de derecha.

9.- Cantante chileno, candidato a la Alcaldía de Valparaíso en las elecciones de 2016, representando a la coalición de izquierda.

mucha mucha mucha mucha pega, porque cuando el DJ Méndez se paseaba en un camión como en un bus, así como estos buses de los futbolistas, super high tech, último modelo, Jorge andaba en un Fiat que prestó alguien de Laguna Verde que estaba entero pintado con ténpera por unos niños, pero lo que nosotros sí hicimos fue estar en la calle, era todos los días en puntos fijos en distintos lugares de la ciudad, y nos turnábamos, y volanteo, y conversar con la gente que decía que “no le creo nada a nadie...” “Bueno pero nosotros somos nuevos, ¿conoce a Giorgio Jackson, a Boric?”. Como los referentes que podíamos tener ¿no? “Sí, si esos cabros son buenos, manos limpias”. “Nosotros no tenemos Penta ni SQM ni ninguna de esas cuestiones”. Y hablando del programa, o sea estar en la calle y hablar, hablar hablar, hablar con la gente y juntarse y juntarse y juntarse con grupitos de 3, de 5, de 10, de 50, de 100; o sea las cosas fueron impulsadas a crecer y entregarle el poder a la gente, creo que eso fue otra cosa estratégica muy importante, o sea, como teníamos todo esto, hicimos las primarias que fueron un éxito y después de eso, seguimos haciendo estos ampliados ciudadanos, si bien recuerdo el primer ampliado éramos 24-25 personas y terminamos en uno con 300 personas, ¿cachai? y de esas 300 personas, en el fondo como que, se les da el mandato de que tienen que traer cada uno 10 más, si no esta cuestión no resulta, o sea ya estamos los 300 más convencidos de esta cuestión, depende de cada uno traer de a 10 personas más, como así, la cuestión fue partiendo, fue creciendo exponencialmente, y es eso, porque es voluntad, así que hay un tema que es muy potente que es como la convicción, la ética, la esperanza, la voluntad, eh, el que sí se podía [...] (Entrevista N°2).

En la cita N° 1, la entrevistada hace referencia al proceso de organización del Movimiento Valparaíso Ciudadano para alcanzar la Alcaldía de Valparaíso durante el año 2016. En esta etapa, el MVC presentó como su candidato a Jorge Sharp, escogido a través de un proceso democrático abierto llamado “Primarias Ciudadanas”, en el cual participaron representantes de todas las agrupaciones del MVC. Al comienzo de la cita, la entrevistada usa la palabra épica aludiendo a que, a pesar de las dificultades que enfrentaron en esta lucha por la Alcaldía, lograron cumplir como movimiento el objetivo que se propusieron, que era llegar a la Municipalidad para poder realizar cambios en la ciudad de forma directa, sin intermediarios, partiendo del proyecto político que elaboraron desde la ciudadanía.

La entrevistada también explica en detalle que los principales obstáculos fueron el intento de reelección del alcalde en ejercicio, Jorge Castro—de un partido de derecha—, quien se llevó el 46,04% de los votos para las elecciones de 2012 (Servicio Electoral de Chile, 2012), mientras que la coalición de izquierda postuló a un cantante de la zona, conocido como DJ Méndez. Ante este escenario, el MVC se presentó como una alternativa política, pese a contar con recursos económicos y humanos limitados en comparación con los candidatos del duopolio de derecha e izquierda partidistas. Por otro lado, en este punto emergen afectos vinculados no solo al trabajo propio como MVC, orientado al desarrollo de la ciudad, sino que también emociones asociadas al rechazo a este duopolio que, según consideraban, representa una lectura somera o “desconectada” de la reflexión sobre las necesidades de la ciudadanía de Valparaíso, y que además no había trabajado en pos de la ciudad y su comunidad, sino más bien en función de intereses personales de electoralismo y vida política partidista.

En la cita se evidencia el sentido de responsabilidad que compartieron las personas que trabajaron en este proceso, donde la falta de recursos y la poca experiencia política electoral se transformaron en una muestra de la convicción con la que se desarrollaba el trabajo en torno al compromiso que significó la construcción ciudadana del proyecto MVC. A través de esto, surgió una oportunidad para demostrarle a la comunidad porteña que era posible hacer las cosas en la ciudad de una forma distinta, y que, además, al ser nuevos, “tenían las manos limpias”, no tenían antecedentes de participación en ninguno de los escándalos políticos que han salido a la luz a lo largo de la última década en Chile. Los miembros del MVC estuvieron dispuestos a dar mucho de sí y de su trabajo para ser coherentes con el sentido de responsabilidad social que los unía como agrupación en esta lucha por la Alcaldía. Ello se expresa cuando la entrevistada comenta que “lo que nosotros sí hicimos fue estar en la calle”, por ejemplo. Esto puede constituir un punto importante a la hora de generar confianza en las personas, especialmente considerando la crisis de representatividad de la política, que en Latinoamérica y Chile se experimentan como un fenómeno potente en los últimos años (Corporación Latinobarómetro, 2016; PNUD, 2016).

Vinculado con esta idea, y a la expresión de la voluntad de cambio que emana del MVC, destacamos el aumento progresivo en la asistencia a los “Ampliados” que señala la entrevistada, donde se asume la necesidad de convocar a la mayor cantidad de personas posibles en favor de un mejor desarrollo del MVC, para lo que se involucró activamente a los participantes en el proceso de divulgación del proyecto. Este trabajo, donde las personas asumen la responsabilidad del logro de metas del colectivo, es transversal a las relaciones interpersonales y su importancia para la consolidación de este proyecto ciudadano.

Se ponen de manifiesto en este fragmento tanto emociones de nostalgia asociadas al trabajo realizado durante el período mencionado, como un fuerte vínculo con ideas de esperanza, ética, convicción y voluntad, que parecen ser el motor de las acciones realizadas, donde la precariedad de las condiciones no fue un problema, sino una suerte de campo de batalla en el cual demostrar con acciones coherentes y responsables, las potencialidades del movimiento para Valparaíso y su comunidad.

### 3.1.2. Categoría 2: “Está ahogado el liderazgo”

Esta categoría se refiere al proceso de decisión sobre lo que es importante para los miembros del Movimiento Valparaíso Ciudadano, en cuanto a las tensiones entre lo individual y lo colectivo. Incluye la posibilidad de cada miembro del MVC de tomar decisiones personales sin presión ni coerción, velando por su autonomía; y también el interés compartido por priorizar las necesidades del colectivo más allá de los beneficios particulares que podrían sacar a las personas de su participación, sin dejar de lado la preocupación por su bienestar, y el rechazo a los intereses egoístas. También considera la aceptación de que algunas personas encabezen temporalmente la toma de decisiones, siempre que sea con el consentimiento de la comunidad; y el actuar emergente y espontáneo de los miembros del MVC en su participación en el movimiento.

#### 3.1.2.1. Cita Nº 2:

1: ¿Qué opina del liderazgo dentro del MVC?  
JP: El liderazgo... No, está ahogado, está ahogado el liderazgo... O sea, el líder nuestro es Jorge Sharp, hoy día, ¿no? Porque es el alcalde. Pero dentro del MVC no hay liderazgo porque,

en general, se colectiviza demasiado el tema. Entonces, hay un liderazgo colectivo ahí, pero yo creo que no hay espacio pa escapá de tarros personales. El colectivo como que baja al tiro el humo. Que me parece bien. Pero siento que no hay drama en eso, lo importante es tener claro quién es el líder, todo grupo tiene que tener un líder, a veces, creo yo. No siempre. Pero hoy día el líder, pa mi punto de vista, es Sharp. Yo encuentro que Sharp es nuestro líder, es mi autoridad, tengo que cuidarlo, tengo que hacer todo lo necesario pa que le vaya bien, tengo que apoyarlo... No todos lo tienen claro, y eso me preocupa, porque si no tenemos claro que Sharp es al que hay que apoyar, no por ser Sharp, sino que porque él representa todo esto que hemos construido, si se cae Sharp, cayó todo. Entonces, tenemos que cuidar la figura de Sharp, si la descuidamos, se cae todo... y no todos lo tienen claro, y eso me preocupa. Cuando lo tengamos todos claro, creo que nos vamos a ir mejor.

1: ¿Por qué hay que cuidarlo?

JP: Porque representa todo lo que hemos hecho. O sea, si a Sharp le va mal, se manda un condoro, es porque es un condoro de todos nosotros. Aunque no tengamos nada que ver, firmó un contrato mula por ejemplo, y waa, cagamos todos. (Ríe). Así que, ¡que le vaya bien, por dios! (Risas)

1: ¿Cómo podrías describir el liderazgo en el MVC?

(..)

JP: ¡Ah! ¿De dónde nace este poder más plano, más horizontal? Porque, venimos de una vertiente también democrática, supuestamente, creemos, democrática, muchos, ¿no? Eh, la gran masa es de izquierda, y la izquierda supuestamente es democrática, supuestamente todos tienen poder. No lo sé, ustedes son los psicólogos (risas). Eh, donde, el tema del liderazgo vertical

no, no nos parece que sea democrático, donde alguien más decide todo lo que pasa pa abajo. Esos partidos monolíticos no nos gustan. Y si todos estábamos en las mismas, era obvio, había que ser aweonao pa decir 'yo voy a ser líder, ¡voy a dirigir!', nah, hubiese sido derrocado al segundo (Entrevista N°4).

En la cita anterior el entrevistado responde a preguntas sobre el liderazgo en el MVC. Al comienzo ofrece una caracterización acerca del funcionamiento de este, luego una apreciación sobre el liderazgo clásico y alternativo en el MVC. Respecto de las nociones clásicas, menciona que en este contexto no tienen lugar. Por otro lado, a pesar de identificar a Jorge Sharp como el líder del movimiento, también comenta que el liderazgo en el MVC se estructura principalmente desde el colectivismo, mostrando el desarrollo de una vertiente mutualista, con pretensiones de igualdad y democracia, donde los intereses personales no tienen cabida. Así, Sharp puede ser concebido como el actor del liderazgo (Fairhurst, 2008) escogido por ellos, pese a que en la actualidad cumple un papel que lo hace mantenerse formalmente fuera del MVC para cumplir un rol protagónico en la Municipalidad.

Se puede destacar entonces que, si bien el entrevistado utiliza la palabra "líder", no se refiere con ella a un liderazgo tradicional, entendido como el que ejerce un sujeto de forma individual y hegemónica; sino más bien a un liderazgo crítico, donde el líder es concebido como un representante que encarna un poder entregado por el colectivo y trabajo de todos, y por ende está llamado a servir a los principios del grupo y las necesidades de sus miembros. El entrevistado muestra que el enfoque mutualista a la vez está centrado en la libertad personal, mencionando que para el MVC no tiene sentido que el poder de decisión se centre en un solo líder clásico.

También sugiere que para que existan mejores resultados en la conducción del liderazgo, es necesario que todos quienes han apoyado el trabajo del líder lo defiendan, ya que él es quien los representa, siendo las victorias y derrotas una responsabilidad de todos, del colectivo, y no del sujeto individual que encarna el liderazgo. Aquí se evidencia uno de los componentes principales de esta categoría: la definición sobre lo que es importante, donde parece haber en el MVC un consenso respecto de que lo colectivo es aquello que se debe priorizar, siendo incluso la figura del líder una representación del trabajo, ideales y metas del grupo, más que de sí mismo. Para el entrevistado, la noción de horizontalidad tiene relación con las raíces democráticas que subyacen a los movimientos de izquierda, apoyados por la mayoría, promoviendo de esta forma un ejercicio democrático más activo. Por otro lado, asocia las formas de democracia representativa, de arriba hacia abajo o verticales, a partidos más conservadores, y plantea que este tipo de ejercicios no le parecen muy democráticos.

Otro elemento de la categoría que observamos en esta cita, es el hecho de que el MVC como agrupación se encuentra tan alineado en cuanto al ejercicio de este liderazgo horizontal que, si alguien hubiese querido imponerse como un líder tradicional, habría “sido derrocado al segundo”. Con esto se pone de manifiesto tanto el interés compartido por la horizontalidad, como la posibilidad de cada miembro del MVC de actuar de forma emergente y espontánea en su participación en el movimiento, ya sea para aprobar o rechazar aquello que considere importante.

### 3.1.3. Categoría 3: “Juntémonos y formemos una unidad”

En esta categoría se manifiestan los procesos de articulación y organización del trabajo de las personas y grupos dentro y entre el MVC, a los cuales son transversales distintos tipos y niveles de participación ciudadana. También considera las formas de participación democrática en el MVC, principalmente basadas en la democracia directa. En esta modalidad, cada persona puede participar de forma libre y voluntaria en la toma de decisiones, representando cada voz, un voto. Esta categoría también incorpora las concepciones sobre el ser ciudadano, que fluctúan desde el actuar en función del compromiso activo con la vida política y/o electoral, hasta la falta de compromiso y vinculación en esta índole, tanto a nivel personal como grupal.

#### 3.1.3.1. Cita N° 3:

“[...] empezamos con estas mesas políticas que no resultaron, porque es distinto tener un movimiento a tener una mesa con 7 cabezas y empezar a limar los roces dentro es difícil, y no estaba bajando la información al resto de las bases. Decidimos con unanimidad, nosotros como Humanistas, retomar el proceso junto al equipo del C. R., junto al Nueva Fuerza, a varios que estábamos de acuerdo en retomar el tema, y además hay que pensar que no porque los Autónomos hayan emanado a través de Jorge, tenían que tomarse la mesa política, no se debería entender así y volvimos a poner las pilas y disolvemos, primero que nada llegamos un acuerdo en un ampliado, de todas las organizaciones para que fueran con los que quisieran, y llegamos a la conclusión que la mesa cerraba, porque además la información estaba bajando mal, no todos sabían, lo vimos en el ampliado

mismo, llegó poca gente y tuvimos que hacer un segundo ampliado, hacer un llamado por detrás, tiene que ir gente, no los mismos. Lo logramos hacer, desarmamos la mesa política y quedamos en una especie de limbo [...] solo se hicieron ampliados, onda toda la gente de toda la organización podía llegar, y empezamos a definir algunos puntos, para llegar a acuerdo, todos hablando el mismo idioma, temas transversales, el tema de la ciudad, de la municipalidad” (Entrevista N°3).

Esta cita refleja un elemento central de esta categoría, que es la organización y participación dentro del movimiento, donde es clara la tendencia por las formas democráticas directas o soberanas para la toma de decisiones. La entrevistada hace referencia al paso de una mesa política a ampliados ciudadanos—un tipo de asamblea—. La mesa política contaba con dos representantes por agrupación y una reunión semanal, donde se discutían los principales lineamientos que se seguirían y necesidades emergentes. Sin embargo, cualquier decisión resolutive debía ser discutida por cada movimiento en su respectiva asamblea interna, para luego comunicar su posición y/o decisión a la mesa política mediante sus representantes. También existían los “Ampliados”, reuniones abiertas a los militantes de cualquier movimiento del MVC, que permitían la participación y opinión sin objeciones, pero sin ser instancias resolutivas. Cuando la entrevistada plantea que las mesas políticas “no resultaron”, se refiere a la falta de vinculación de estas y las dificultades con el flujo de información desde y hacia las bases de sus respectivos movimientos. Por otro lado, lo participativos y enriquecedores que eran los “Ampliados”, además de algunas tensiones entre los representantes respecto de la conducción de la mesa política, generaron un cuestionamiento sobre la utilidad de esta, lo que finalmente llevó a la determinación de disolverla

y retomar las asambleas, que mantendrían su carácter de soberanas, resolutivas y abiertas para cualquier participante del MVC.

Además, la mesa política coartaba la libertad de acción de los miembros del MVC, al solo permitirles participar de ampliados, instancias no soberanas ni resolutivas. Entonces, el retorno a las asambleas, caracterizadas por un sistema de democracia directa, demuestra la importancia y el interés entregado al diálogo, participación y presencia de sus integrantes en las decisiones colectivas. En la entrevista podemos notar la noción de ciudadanía que comparte el movimiento y que considera deseable, enfocada en la participación directa, donde cada voz representa un voto en la toma de decisiones y cada integrante de la asamblea está ahí por su motivación y compromiso. Si bien la noción de ciudadanía participativa que promueve el MVC, y las definiciones que comparten sobre la importancia de lo colectivo y lo individual los llevaron a elaborar formas de organización que buscaban ser coherentes con esos principios, la modalidad de mesa política parecía tener una funcionalidad tendiente a la eficiencia que, al tomar la decisión de eliminarla por no coincidir con sus ideales, les provocó una condición de incerteza o “limbo” en cuanto a su articulación y efectividad. A pesar de ello, se destaca el interés por establecer relaciones de poder horizontales y homogéneas entre sus miembros, no dejando lugar a la dominación de intereses personales.

### 3.2. Eje 2: Tensiones en el MVC

Este eje presenta una lectura crítica de las expresiones del liderazgo en el MVC, donde buscamos integrar las bases teóricas y proponer una lectura local de este, a partir de una serie de matices que presentamos según las tensiones entre lo colectivo



y lo individual, el trabajo en red y la atomización, y el liderazgo autonómico y el liderazgo *mainstream*.

### 3.2.1. Lo colectivo v/s. individual

Observamos la concepción de liderazgo desde una perspectiva crítica (Choi y Schnurr; 2014, Fairhurst, 2008; Sutherland et al, 2013; Western, 2014), en el MVC, como el proceso de decisión entre sus miembros sobre qué es importante: lo individual y/o lo colectivo. Este proceso se plantea como una construcción discursiva y emergente (Fairhurst, 2008), donde constantemente se ponen en juego las discusiones sobre qué elementos priorizar: ¿cómo se puede priorizar el bienestar del grupo sin despreocuparnos del bienestar individual? Bajo este cuestionamiento, Parker (2014) sostiene la necesidad de comprender ambas ideas desde la perspectiva de que son una coproducción: lo individual solo existe en relación con otros, y a su vez solo existe libertad en colectividad. Por su parte, Western (2014) menciona que esta construcción, que entenderemos como liderazgo (Sutherland et al, 2013), puede ser tomada por cualquier participante y funciona siempre y cuando sea aceptada por el colectivo: cualquiera puede decidir en ella. De acuerdo con la información producida, en el MVC el trabajo por lo colectivo se concibe como prioritario y la idea de comunidad se torna central. Sin embargo, este principio se expresa sin perjudicar la individualidad de los miembros del MVC, o, dicho de otro modo, este trabajo por lo colectivo se realiza respetando la autonomía de las personas y su posibilidad de tomar libremente las decisiones que les parezcan importantes, sin presiones o coerciones (Parker, 2014). Por otro lado, también se respeta la autonomía de cada movimiento del MVC, de modo que cada uno se organiza internamente de forma independiente, sin necesidad de aprobación del MVC; e incluso cuentan con sus

propios intereses, ideales, objetivos y metas. A pesar de ello, se mantienen unidos por el trabajo por la comunidad de Valparaíso, donde lo colectivo, representado actualmente en el trabajo del MVC en la Alcaldía de la ciudad, ha sido prioritario y también suficiente para superponerse a las diferencias que los pueden separar.

### 3.2.2. Trabajo en Red/Atomización

En cuanto a los procesos de articulación y organización del trabajo de las personas y grupos en el MVC, Western (2014) plantea, desde el principio de trabajo en red del liderazgo autonómico, que este se expresa de forma fluida, cambiante, emergente y sin mantenerse fijo en una persona o grupo. Sin embargo, en el MVC esto no se da como tal, porque luego de su llegada a la Alcaldía, por lo general, ha actuado como un colectivo atomizado en sus partes, donde el liderazgo no fluye claramente entre agrupaciones, pues se presenta de forma aislada dentro de cada una. Entonces, cada movimiento parece articularse bien internamente, sin estancar el liderazgo en sujetos específicos, pero sin alcanzar un alto nivel de cohesión y flujo entre movimientos en el proceso de tomar decisiones. Podemos asociar esta atomización a la dicotomía mesa política-asamblea, pensando la asamblea como una instancia en la que el liderazgo no está centrado en sujetos específicos ni en una élite que decide, sino que en los sujetos que participan desde la espontaneidad y autonomía; lo contrario al caso de la mesa política, que lleva a la posibilidad de las agrupaciones de liderarse a sí mismas, pero sin facilitar la fluidez del liderazgo en el movimiento como conglomerado. Notamos en este punto una expresión más reducida del principio de Trabajo en Red de Western (2014). A este fenómeno le daremos el nombre de Inactividad, y entenderemos por esto la disminución, ausencia o falta de articulación y

compromiso con los principios del MVC, expresada en acciones insuficientes para el cumplimiento de sus ideales y objetivos. Esto también se relaciona con una manifestación disminuida del principio de Responsabilidad de Parker (2014), en el sentido de que se opone a la noción de que el movimiento no debería distanciarse de sus acciones y quehacer; es decir, debería hacerse cargo de lo que le afecta en el momento actual, sin postergarlo o delegar sus compromisos. Esto ha sido percibido también por las personas entrevistadas, que en su mayoría atribuyeron las razones de este fenómeno al período electoral que vivió Chile en 2017, que provocó que algunos partidos políticos o movimientos sociales optaran por destinar su tiempo a trabajar principalmente en sus propios proyectos u objetivos. Los entrevistados (Entrevistas N° 1, 2, 3, 4, 5, 6) también incluyeron, a la explicación sobre la inactividad del MVC, el hecho de que no estaba dentro de sus expectativas como movimiento el ganar las elecciones municipales de 2016. Así, como MVC se encuentran actualmente en una etapa de transición o acomodación a las implicancias de haber conseguido algo que, según sus dichos, no estaban preparados para enfrentar.

### 3.2.3. Liderazgo Mainstream vs. Liderazgo crítico

Si bien los miembros del MVC comparten algunos conceptos asociados al liderazgo clásico, en la práctica se relacionan desde un liderazgo con una perspectiva crítica, aunque no todos los principios de este tipo de liderazgo se presentan con la misma intensidad. Esto se evidencia en diversos aspectos, como el hecho de que todos sus miembros pueden ejercer poder, dar su opinión y ser considerados desde un rol activo, sin la necesidad de que ese poder se les otorgue formalmente; tal como indica el principio de Autonomía de Western (2014), que plantea que el liderazgo autónómico se puede

ejercer de forma libre y espontánea, entendiendo la espontaneidad como la emergencia del liderazgo en la construcción discursiva; en este caso, en la posibilidad de asumir un rol activo y participativo que tienen todos los miembros y movimientos del MVC. También se expresa en la toma de decisiones, donde plantean tener muy internalizada la “profundización de la democracia” (Entrevista N° 2), refiriéndose al carácter participativo que promueven de la ciudadanía, donde cada voz representa un voto importante, válido y necesario. A pesar de la inactividad que afecta al MVC, el respeto, compromiso e incluso los afectos asociados a su trabajo se mantienen. Vinculamos esto con la formación de fuertes lazos afectivos y emociones como la esperanza y la camaradería (Western, 2014), que surgen del trabajo efectuado. Otro elemento que da cuenta de la emergencia de un liderazgo crítico en el MVC son los valores que sus miembros atribuyen al liderazgo, como la democracia, transparencia, el deseo de desarrollar una nueva forma de hacer política y el fin al clientelismo (Entrevistas N° 1, 5, 6, 7). Asociamos esto al fuerte interés por el bienestar y la emancipación, así como a la formación de lazos afectivos con los miembros del movimiento, lo que fortalece la búsqueda de horizontalidad y la preocupación por los iguales. En contraparte, este componente afectivo también se presenta como opositorismo y rechazo formado hacia aquellos que representan ideas contrarias a los ideales expresos del movimiento, a aquellos que no se alinean con los intereses de autonomía y mutualismo, y que no son parte o no permiten la construcción colectiva de la realidad.

A pesar de contar con una experiencia de liderazgo más cercana a la noción crítica, en varias ocasiones los miembros del MVC hacen referencia a la necesidad de contar con liderazgos individuales que facilitarían la conducción del movimiento (Entrevistas N° 1 y 5; Cuaderno de Campo N° 4), lo que se asocia

a ambivalencia en torno al liderazgo tradicional, a diferencia de la idea de movimientos sociales en red que plantean Western (2014) y Sutherland et al (2013), donde se presenta un evidente rechazo a esta noción. Así, podemos plantear que en el MVC el liderazgo tradicional no se ha rechazado, sino que ha sido desplazado.

## 4. DISCUSIÓN

En este artículo se analizaron las expresiones del liderazgo desde una perspectiva crítica, principalmente de liderazgo autonómico (Western, 2014) en el Movimiento Valparaíso Ciudadano. Los principales resultados apuntan a la emergencia de los diferentes principios del liderazgo autonómico en el MVC, pero en variados niveles de intensidad, siendo los más notorios Mutualismo, Autonomía y Afecto, y en menor medida los de Espontaneidad y Trabajo en red. Otro hallazgo relevante es que la práctica del liderazgo en el MVC se presenta como más amplia que lo propuesto por Western (2014) desde el liderazgo autonómico, por lo que la inclusión en los análisis de otros conceptos provenientes de los estudios críticos del liderazgo resultó útil para una comprensión más acabada de este fenómeno en el MVC.

En cuanto a las limitaciones de nuestra investigación, identificamos la inactividad que experimentó el MVC durante nuestro período de investigación, que provocó complicaciones para concertar entrevistas, y limitó opciones de encuentros abiertos en los cuales pudiéramos participar. Por otro lado, y considerando que el presente trabajo investigativo tuvo un período de tiempo acotado de realización, debimos escoger solo un movimiento del MVC para hacer observaciones participantes, lo que planteamos como un elemento que se debe considerar para otros estudios relacionados con

el movimiento. Otra limitación fue la conceptualización de la palabra “liderazgo” o “líder”, ya que el significado atribuido por los entrevistados estaba principalmente asociado a una noción tradicional, a pesar de que en sus descripciones se referían a un estilo más crítico de liderazgo, independientemente de que no tuvieran en su vocabulario el concepto técnico para definirlo como tal. Se sugiere para futuras investigaciones realizar observaciones participantes en más de una agrupación del MVC, para validar que las discusiones y análisis aquí presentados desde la fuente de cuadernos de campo, sean pertinentes al MVC como agrupación, y no solo al movimiento donde se realizó el trabajo de terreno.

Para finalizar queremos destacar que este artículo pretende ser un aporte a la construcción de conocimiento en torno al liderazgo desde una perspectiva crítica, en su expresión en un movimiento social que se transforma en un gobierno local. Esto resulta relevante considerando que el MVC se inserta en un contexto nacional y latinoamericano de descontento y disconformidad hacia la clase política, reflejado en la Crisis de la Representatividad (Corporación Latinobarómetro, 2016; PNUD, 2011). Por otro lado, los principios de Autonomía, Mutualismo, Afectos, Trabajo en Red y Espontaneidad (Western, 2014), así como la concepción de movimiento social y organización alternativa identificadas en el caso estudiado, tienen en común el emerger desde un mismo paradigma donde la base es la libertad, la igualdad y la emancipación en las relaciones sociales (Martín-Baró, 2006; Western, 2013). Entonces, este estudio aporta a la construcción de un entendimiento teórico situado en nuestro contexto y cultura, con la esperanza de ayudar en la creación de una praxis adecuada al contexto latinoamericano. Esperamos abrir y aportar a reflexiones sobre cómo los movimientos sociales, las organizaciones alternativas y la emergencia

de nuevas formas de liderazgo toman fuerza en la sociedad actual y se posicionan como formas válidas y potentes de articulación entre diferentes actores y posibilidades de transformación social.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

**ARIAS, M.** (2000). La triangulación metodológica: sus principios, alcances y limitaciones. *Investigación y Educación en Enfermería*, XVIII (N°1), pp. 13-26.

**BARKER, R.** (1997). How Can We Train Leaders if We Do Not Know What Leadership is? *Human Relations* vol. 50(N°4), pp. 343-62. DOI 10.1023/A:1016950726862

**ATZENI M.** (2012). An Introduction to Theoretical Issues. En ATZENI M. (editores). *Alternative Work Organizations*. Londres: Palgrave Macmillan. DOI: .1057/9781137029041\_1

**BERNARD, H.** (1994). *Métodos de investigación en antropología: aproximaciones cualitativas y cuantitativas* (2ª edición). Walnut Creek, California: AltaMira Press.

**CÁCERES, P.** (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*, vol. 2(N°1), pp. 53-82. Recuperado de <http://psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/3/3>

**CEPEDA, G.** (2006). La calidad en los métodos de investigación cualitativa: principios de aplicación práctica para estudios de casos. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, (N° 29), pp. 57-82. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80702903>

**COLLINSON, D.** (2011). Critical Leadership Studies. En BRYMAN, A., COLLINSON, D., GRINT, K., JACKSON, B. y ULH-BIEN, M. (editores). *The Sage handbook of leadership*, pp. 181-194. Londres, Reino Unido: Sage Publication Ltd.

**CHENEY, G.** (2014). Alternative organization and alternative organizing. *Critical Management Studies*. Recuperado de: <http://www.criticalmanagement.org/node/3182>

**CHOI, S. y SCHNURR, S.** (2014). Exploring distributed leadership: Solving disagreements and negotiating consensus in a 'leaderless' team. *Discourse Studies*, vol. 16 (N° 1), pp. 3-24. DOI: 10.1177/1461445613508891

**CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO** (2016). *Informe 2016*. Recuperado de: <http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/Latinobar%C3%B3metro.pdf>

**DAVIS, G.** (2012). La generación de recambio político y la nueva sociedad civil: ¿Quién lidera a quién? *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 11(N° 32), pp. 67-89. DOI: 10.4067/S0718-65682012000200005

**DE SENA, A. y CHAHBENDERIAN, F.** (2012). Argentina, ¿trabaja? *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 30, pp. 1-19. Recuperado de: <http://polis.revues.org/2136>

**DE TEZANOS-PINTO, P., CORTÉS, F. y CONCHA, M.** (2016). Participación política y descontento en Chile: Una tensión entre el interés en los temas políticos y la desafección generalizada. *Midevidencias*, (N° 6), pp. 1-6. Recuperado de: <http://www.mideuc.cl/wp-content/uploads/2016/MidEvidencias-N6.pdf>

**FAIRHURST, G. T.** (2008). Discursive leadership: A communication alternative to leadership psychology. *Management Communication Quarterly*, vol. 21(N° 4), pp. 510-521. DOI: <https://doi.org/10.1177/0893318907313714>

**GARCÉS, M.** (2016). *La política chilena: el descrédito de la clase política, los nuevos movimientos sociales y la ausencia de alternativas políticas nacionales*. Chile: Ongeco. Recuperado de <http://www.ongeco.cl/wp-content/uploads/2016/05/La-pol%C3%ADtica-chilena-2016.pdf>

**GARCÍA-HUIDOBRO, J. E.** (2009). ¿Qué nos dejó la movilización de los pingüinos? *Nomadías*, (N° 9), pp. 205-207. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-0905.2009.12319>

**GLASER, B. y STRAUSS, A.** (1967). *El descubrimiento de la teoría fundamentada: Estrategias para la investigación cualitativa*. Nueva York, EE. UU.: Aldine Publishing.

**HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P.** (2014). *Metodología de la investigación* (6ª edición). Ciudad de México: McGraw-Hill.

**KAWULICH, B.** (2005). La observación participante como método de recolección de datos. *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 6(N° 2) pp. 1-23. Recuperado de: <http://diverrisa.es/uploads/documentos/LA-OBSERVACION-PARTICIPANTE.pdf>

**MARTÍN-BARÓ, I.** (2006). Hacia una psicología de la liberación. *Psicología sin fronteras: Revista electrónica de intervención psicosocial y psicología comunitaria*, vol. 1(N° 2), pp. 7-14. Recuperado de [http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/\\_documentos/getep/martin\\_baro\\_psicologia\\_liberacion.pdf](http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/getep/martin_baro_psicologia_liberacion.pdf)

**MAYRING, P.** (2000). Análisis cualitativo de contenido. *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 1(N° 2), pp. 1-10. DOI: 10.17169/fqs-1.2.1089

**MCADAM, D., MCCARTHY, J. y ZALD, M.** (1996). *Perspectivas comparativas en movimientos sociales: Oportunidades políticas, movilización de estructuras y marcos culturales*. Cambridge, Reino Unido: Universidad de Cambridge.

**MIRA, A.** (2011). Crisis de representatividad y estallido social: Una aproximación a la actual experiencia chilena. *Polis, Revista Latinoamericana*, (N° 30), pp. 1-11. Recuperado de: <http://polis.revues.org/2232>  
**MOVIMIENTO VALPARAÍSO CIUDADANO** (2016). *Programa Abierto para un Gobierno Comunal*. Recuperado de: <http://jorgesharp.cl/programa/>

**PARKER, M., CHENEY, G., FOURNIER, V. y LAND, C.** (editores) (2014). *The Routledge Companion to Alternative Organization*. Londres, Reino Unido: Routledge.

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)** (2016). *Auditoría a la democracia*. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. Recuperado de [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/auditoria-a-la-democracia.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/auditoria-a-la-democracia.html)

**ROBBINS, S. P.** (editor). (2009). *Comportamiento organizacional*. Ciudad de México: Pearson Educación.

**RODRÍGUEZ, G., GIL, J. y GARCÍA, E.** (1999). *Metodología de la investigación educativa*. Málaga, España: Aljibe.

**SALAZAR, G.** (2013). *Movimientos Sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago de Chile: Uqbar.

**SERVEL** (2012). *Comuna Valparaíso: Alcaldes 2012*. Recuperado de: [http://ww2.servel.cl/EleccionesMunicipalesWEB/alcaldes\\_codigoPadre=30051&codigoSeleccion=3701&tipoConsulta=COMUNA&breadCrumbs=""&atras=false&tabIndex=0.html](http://ww2.servel.cl/EleccionesMunicipalesWEB/alcaldes_codigoPadre=30051&codigoSeleccion=3701&tipoConsulta=COMUNA&breadCrumbs=)

**SUTHERLAND, S., LAND, C. y BÖHM, S.** (2013). Anti-Leaders(hip) in Social Movement Organizations: The Case of Autonomous Grassroots Groups. *Sage Journals*, vol. 21(Nº6), 1-44. DOI: 10.1177/1350508413480254

**VARELA, M. y VIVES, T.** (2016). Autenticidad y calidad en la investigación educativa cualitativa: multivocalidad. *Investigación en Educación Médica*, vol. 5(Nº 19), pp. 191-198. DOI: 10.1016/j.riem.2016.04.006

**VINE, B., HOLMES, J. y MARRA, M.** (2008) Exploring co-leadership talk through interactional sociolinguistics. *Leadership*, vol. 4 (Nº 3), pp. 339-360. DOI: 10.1177/1742715008092389

**VIVAR, C., MCQUEEN, A., WYTHER, D. y CANGA, N.** (2013). Primeros pasos en la investigación cualitativa: desarrollo de una propuesta de investigación. *Index de Enfermería*, vol. 22(Nº 4), pp. 222-227. DOI: 10.4321/S1132-12962013000300007

**WESTERN, S.** (2013) *Leadership a critical text* (2ª edición). Thousand Oaks, Reino Unido: Sage Publications.

**WESTERN, S.** (2014). Autonomist leadership in leaderless movements: anarchists leading the way. *Ephemera journal*, vol. 14(Nº 4), pp. 673-698. Recuperado de <http://www.ephemerajournal.org/contribution/autonomist-leadership-leaderless-movements-anarchists-leading-way>

**YIN, R.** (1984). *Investigación de estudio de caso: Diseño y métodos, series de métodos de investigación social aplicada*. Newbury Park, California: Sage.





# **ANÁLISIS DE LA TEORÍA DEL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO**

De la comparación de los casos de Brasil  
y Chile en el debate de la posibilidad  
de un lugar común de desarrollo

*Analysis of Bureaucratic-Authoritarian State theory. Upon  
the comparison of the cases of Brazil and Chile in the debate  
about the prospect for a commonplace of development.*

---

autores

**Gastón Passi Livacic<sup>1</sup>**

**José Carlos Martines Belieiro Jr.<sup>2</sup>**

## RESUMEN

El siguiente trabajo tiene por objetivo analizar el concepto de Estado burocrático-autoritario a través de los indicadores trazados en la teoría construida por Guillermo O'Donnell. Las observaciones y lecturas iniciales indican caminos distintos en el proceso de transformación económica (profundización) para países catalogados como fenómenos de una misma especie. En este sentido, surge la motivación del autor por mantener vigentes las bases fundamentales de sus postulados sobre las nuevas formas de autoritarismo en la región. Ante tal escenario, se acredita la existencia de un lugar de desarrollo común para todos los países englobados en la teoría, inclusive para los casos más extremos de desarrollo económico. Así, mientras Brasil consigue aumentar su capacidad industrial, Chile se desestatiza durante el período autoritario. Para tales efectos, se considera necesario realizar una interpretación mediante una lógica pos-autoritaria para comprender una especie particular de tránsito hacia el sistema capitalista internacional con sus respectivos márgenes de posibilidad y límites.

**PALABRAS CLAVE:** Estado burocrático-autoritario, Chile, Brasil, lugar de desarrollo común.

## ABSTRACT

The following paper seeks to analyze the concept of Bureaucratic-Authoritarian State via the indicators described by Guillermo O'Donnell in his theory. The observations and prior readouts state different paths in the process of the economic transformation (deepening) for countries listed as a phenomena of the same kind. On this matter, the author's motivation arises to remain firm the fundamental aspects of his postulates about the new ways of authoritarianism within the region. Given such a scenario, it is proven the existence of a chance of mutual development for all the countries included in the theory, even for the extreme cases of economic development. This way, while Brazil gets to increase its industrial capacity, Chile gets its destatization during the authoritarian period. For such purposes, it's considered necessary to conduct an interpretation through a post-authoritarian reasoning to understand a particular kind of transit towards the international capitalist system with its respective ranges of possibilities and limits.

**KEY WORDS:** Bureaucratic-Authoritarian State, Chile, Brasil, mutual development place.

---

1.- Cientista Político, Magíster en Ciencias Sociales, Universidad Federal de Santa María, UFSM, Río Grande del Sur, Brasil. Correo electrónico: gaston\_pl86@hotmail.com. Código ORCID: 0000-0002-3609-6732.

2.- Dr. en Sociología, profesor del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Federal de Santa María, UFSM, Río Grande del Sur, Brasil. Correo electrónico: jcmbjunior@yahoo.com.br. Código ORCID: 0000-0003-3507-6964.

Artículo recibido el 28 de septiembre y aceptado el 30 de octubre de 2018.

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente propuesta analítica se plantea sus objetivos desde una triple lógica. Primeramente, expone los rasgos generales en idioma español sobre la investigación de maestría de Ciencias Sociales en la Universidad Federal de Santa María, Río Grande del Sur, Brasil, cuyo trabajo se tituló: Una revisión crítica sobre el Estado burocrático-autoritario. En segundo lugar, compara la trayectoria de la experiencia brasileña y chilena para ponderar todos los patrones establecidos en la teoría. Finalmente, indaga sobre posibles correspondencias estructurales en la realidad pos-autoritaria desde la perspectiva de la emergencia de tales autoritarismos y su vínculo con el orden económico internacional<sup>3</sup>.

El abordaje utilizado por Guillermo O'Donnell busca explicar la emergencia de los Estados burocráticos-autoritarios en América del Sur a través de una perspectiva de estructuración económica, visión influenciada por la teoría de la dependencia. Sin embargo, la mayoría de los trabajos que revisan esta teoría lo hacen principalmente desde dos tipos de abordaje: por un lado, la relación entre industrialización y rupturas democráticas, por otro, los autoritarismos como unidad de análisis. Para tales efectos, el siguiente trabajo postula que para entender la globalidad de la teoría del politólogo argentino es necesario ir más allá de los abordajes típicos. En efecto, se sostiene discutir las transformaciones englobadas en el conjunto teórico mediante una categoría analítica que sea capaz de capturar el *nuevo* espacio de poder emanado

de las transformaciones en los países que fueron atravesados por un Estado burocrático-autoritario en la región. Así, como de la derivación de la instauración de tales autoritarismos irrumpe una realidad pos-autoritaria que podría ser catalogada de *lugar común de desarrollo*.

En términos teóricos, la idea de un *lugar común* parte de la presunción de una fase límite del capitalismo en la región. En líneas generales, la estructura internacional de las relaciones económicas en curso condicionaría las reglas, formas y mecanismos mediante los cuales países catalogados como periféricos se integran en el capitalismo mundial. En ese sentido, y dada la proximidad teórica entre el autor y el sociólogo alemán Max Weber, nos preguntamos: ¿es posible esgrimir que tales procesos históricos correspondan a una especie de *jaula de hierro* latinoamericana que ultrapasaría en tiempo y espacio?

Según nuestro parecer, la construcción de la categoría de *lugar común de desarrollo* se posiciona como la plataforma teórica que tendría por fundamento *escapar* de las diferencias aducidas por la academia en las correspondencias estructurales que caracterizan la realidad de los Estados burocrático-autoritarios, tanto en los patrones que conducen al golpe como también en los patrones pos-golpes, cuya naturaleza evidencia una pertenencia común para los casos analizados en la teoría. En ese sentido, los casos de Brasil y Chile permitirían, mediante una metodología analítica y comparativa, interpretar los países más extremos en la aplicación de las pautas económicas,

---

3.- El presente trabajo sufre algunas modificaciones respecto de su versión original, en primer lugar, para la ponencia en el IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), ¿Democracias en Recesión? Montevideo, Uruguay, julio de 2017. En segunda instancia, el presente trabajo también toma en consideración algunas de las temáticas debatidas durante el mismo encuentro, reconsiderándose algunas de las temáticas abordadas, principalmente los ejes que vinculan la emergencia de tales formas de autoritarismo y su relación con el sistema capitalista internacional.

clasificar los márgenes de maniobra que tendrían en el proceso histórico en observación, así como eventuales enclaves en relación con la integración en el sistema económico capitalista.

## 2. EL MODELO DE DESARROLLO Y LOS PATRONES DE RUPTURA DEMOCRÁTICA

El Estado burocrático-autoritario es un concepto creado por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1936-2011) que se encuadra en una teoría general sobre los nuevos tipos de autoritarismos que azotaron a los países más modernizados de América del Sur, primeramente, Brasil en 1964, luego Argentina en 1966 y posteriormente en 1976, además de los casos de Uruguay y Chile, ambos en 1973. La teoría presupone correspondencias estructurales, es decir, de características históricas comunes que determinan la secuencia hacia la ruptura de las democracias de los países englobados en el concepto. Asimismo, patrones pos-golpes como características distintivas de los nuevos regímenes autoritarios respecto de las experiencias pretéritas del mismo fenómeno en la región.

Las teorías estructuralistas se centran en ciertos tipos de comportamientos a lo largo del tiempo, empero, a luz de los diferentes caminos de los países aludidos, una hipótesis posible reconoce una realidad más amplia que la referida a la emergencia de los Estados burocráticos-autoritarios. En tal sentido, la elucidación elaborada apuntaría hacia elementos globales, de manera que la división del trabajo no respondería solamente a una lógica

interna, sino también a una perspectiva sistémica de las relaciones internacionales.

En el plano interno, la teoría sería explicada en una especie de itinerario de etapas, en cada una de las cuales confluyen patrones que determinarían la trayectoria hacia el nuevo estilo de autoritarismo regional. De esta manera, y a través del estudio de la estructura socioeconómica, según el autor “se permite una importante aproximación para el estudio y predicción de régimen político que es posible que exista en un momento y en un espacio históricamente dados” (O'Donnell, 2011, p. 17).

Los inicios de la industrialización en América Latina se sitúan luego de la depresión económica mundial de 1929. A ese fenómeno en particular se aplica la metodología de la estructuración económica para América Latina en función de sus elementos políticos y sociales inéditos en el desarrollo de la región. La construcción de un modelo económico, en palabras de O'Donnell, conlleva una serie de regularidades socioeconómicas para los países examinados en la teoría. El primer gran salto emerge de los esfuerzos por industrializar los mercados internos en un contexto internacional considerado como industrialización tardía.

La industrialización nacional rápidamente altera el orden tradicional de esas sociedades. En términos de estructura, la industrialización para la sustitución de importaciones<sup>4</sup> se organiza como la expansión de los mercados domésticos y la necesidad de obtener y definir los propios objetivos nacionales diferenciado de los países centrales, es decir, se trató de una estrategia para disminuir las relaciones asimétricas en el comercio internacional

---

4.- Expansión de la producción industrial para abastecer un mercado suplido previamente por bienes importados (Collier, 1982, p. 157).

en concomitancia con la obtención de una mayor autonomía en materia política-económica<sup>5</sup>.

La conciencia de las nuevas elites de una posición subalterna en torno a un centro hegemónico permite el relato de un nacionalismo económico (burguesías nacionales), gobiernos nacionales (populismos), formas de dominación que tienen por objetivo fomentar y proteger las empresas nacionales, además de promover la activación del sector popular urbano, consecuentemente protegido por una serie de políticas sociales destinadas a los trabajadores.

En esta línea, la óptica señalada permite, en términos políticos, observar el tránsito desde una matriz inclusiva (como la de los populismos) hacia una de carácter excluyente como la del Estado burocrático-autoritario. Respecto del modelo económico, la Industrialización de Substitución de Importaciones (ISI) rápidamente entra en tensión en torno a la continuidad del modelo o su superación, cuyos componentes se expresaron en ideas tales como el de un estilo de nacionalización más radical versus la desnacionalización de las economías nacionales. Finalmente, las constantes crisis económicas desembocaron en la discusión de lo social a través de una lógica dicotómica: el fomento de la movilización de los derechos laborales enfrentada con la defensa de las banderas de la exclusión y desactivación del mundo popular.

Según Guillermo O'Donnell, la polarización de los sistemas políticos es indisoluble de los límites del modelo económico: “desde finales de la década del 1950, más y más *expertos* coinciden en estimar

que, para que retorne el crecimiento satisfactorio, el mercado debe ser *limpiado* de los productores marginales” (O'Donnell, 2011, p. 77). Los actores políticos que promovían el desmantelamiento del ISI defendían la eliminación de los subsidios a las empresas nacionales, la postergación de las demandas de cuño social, la eliminación y concesiones a las empresas que son más dinámicas, etc. Del otro lado de la vereda, los que defendían el modelo vigente definían estrategias más agresivas contra los que atacasen su estabilidad.

Entre los cambios asociados al proceso de modernización, O'Donnell sugiere que, al contrario de las potencias centrales, el desarrollo económico no trajo aparejada en América del Sur la consolidación del sistema democrático, sino más bien un proceso de creciente pluralización social con instituciones articuladas en roles, con racionalidades propias, nuevos actores con capacidad de poder, tecnócratas y áreas financieras en general.

Entre la cosmovisión de estos actores y la nueva realidad:

Los aspectos afectivos o emocionales de los problemas carecen de sentido, las ambigüedades de la negociación y del quehacer político son obstáculos para las decisiones “racionales”, el conflicto per se es “disfuncional” [...] lo que es “eficiente” es bueno, y resultados eficientes son los indicadores que pueden ser fácilmente calificados y medidos. El resto es ruido que un tomador de decisiones “racional” debe tratar de eliminar de su cuadro de atención (O'Donnell, 2011, p. 106).

5.- La principal estrategia de desarrollo (nacional-desarrollista) estuvo amparada por su principal órgano promotor, la Cepal, y esboza “una crítica a la ley de ventaja comparativa, estableciendo así los fundamentos económicos de una política de industrialización en que el Estado, su burocracia pública y los capitales industriales nacionales desempeñaban un papel activo” (Bresser-Pereira, 2010, p. 18).

En tales escenarios, denominados de alta modernidad, el politólogo argentino señala que acontecen situaciones conceptuadas como *pretorianismo de masas*. De modo sucinto, la terminología utilizada por Samuel Huntington señala que la estabilidad política:

[...] depende del cociente de institucionalización por sobre participación. A la medida que aumenta la participación política, la complejidad, autonomía, adaptabilidad y carencia de las instituciones políticas de la sociedad deben aumentar también para que la estabilidad sea mantenida (Huntington, 1975, p. 93).

Al existir una nueva racionalidad, las instituciones aludidas y los tecnócratas se distancian y se organizan en formas orgánicas formando coaliciones golpistas. En tales escenarios, las preocupaciones existentes emanan de la motivación por recuperar el crecimiento económico y la estabilidad política, principalmente desde un enfoque de la capacidad de dominación. En ese sentido, los tecnócratas son encargados de la economía y su preocupación versa sobre:

[...] despolitizar el tratamiento de las cuestiones sociales, sometiéndolos a aquello que se califica como criterios neutros y objetivos de la racionalidad técnica. Esta es la contrapartida de la prohibición de invocar cuestiones de justicia substantivas ligadas a lo popular o de clase que aparecen introduciendo irracionalidades con relación a la normalización económica y a los mecanismos de acumulación de capital (O'Donnell, 1990, p. 61).

Sobre la recuperación de la capacidad de dominación, mediante las garantías coactivas del Estado surgida frente a la concatenación de crisis (económica, política y social), la alianza golpista

se calibra en función de una negación hacia la política, es decir el desprecio por la libertad, cooperación y los derechos humanos, difundándose el terror y pánico en las sociedades. Tal fenómeno es señalado como la crisis de dominación celular para las instituciones que fallan en garantizar el orden, por lo que el surgimiento de los Estados burocrático-autoritarios emergen en un contexto en que los actores con mayor peso económico argumentan la amenaza al orden vigente de las relaciones establecidas, evocando por la redefinición el papel de las FF. AA.:

La Doctrina de la Seguridad Nacional otorga a las Fuerzas Armadas una concepción de sí mismas como las últimas depositarias del destino de la nación, las garantes supremas de la unidad nacional amenazada, el baluarte por encima de las divisiones de grupo de la sociedad y les proporciona también un papel mesiánico activo y práctico de la salvación de la nación ante la crisis que amenaza con desintegrarla (Arriagada-Garreton, 1978, p. 155).

En síntesis, respecto de las materias de la Doctrina de la Seguridad, es posible afirmar que para los autores en la región que trabajan tales materias, existe el consenso analítico respecto de que la inflexión de las Fuerzas Armadas en el poder parte del reconocimiento de una crisis total de la nación. En consecuencia, asumen una especie de papel indispensable según la visión institucional, declarando un combate contra la lucha revolucionaria, la necesidad de reactivar la economía, además de una manifiesta voluntad de participar e incidir en la arena política.

### 3. ESTADOS BUROCRÁTICO-AUTORITARIOS

Los Estados burocrático-autoritarios se fundamentan en un tipo de dominación histórico-estructural en virtud de la cual las relaciones de intercambio económico internacional impactan en el modelo económico regional a nivel de las formas de organización política. En tal sentido, es una teoría general de cambio en un doble sentido: por un lado, incide en las variables estructurales que influyen en la instauración de regímenes autoritarios, por otro “es útil en tanto sugiere ciertas características que definen un tipo de Estado que hay que distinguir de otros, también autoritarios” (O’Donnell, 2013, p. 105).

En términos económicos, el contexto de los Estados burocrático-autoritarios, en palabras del autor, emerge de las necesidades de *profundización*<sup>6</sup> de las relaciones económicas para la coalición golpista a través de una serie de herramientas institucionales que garanticen su estabilidad. Asimismo, otro de los indicadores apunta a que “el Estado burocrático-autoritario es, también, en gran medida, una reacción a la extendida activación política del sector popular” (O’Donnell, 2013, p. 106). De esta manera, se intenta establecer un estilo de carácter dinámico en las relaciones de poder de tales tipos de autoritarismo, las posibles zonas de conflictos en su interior y las diferencias entre los casos permeados por la construcción teórica.

Desde ese punto de vista, la estructuración económica envuelve a la sociedad en su conjunto en una creciente pluralización de los actores sociales

con asignaciones de valor disímiles respecto de los recursos de la política. En este sentido, en la lógica del materialismo histórico, las clases ajenas a la activación social percibían a los otros sectores como una amenaza a sus propios intereses económicos. Al mismo tiempo, la estructuración económica, permite también, observar la secuencia de variables de continuidad existentes en los autoritarismos los que terminan por consagrar una estructura “de dominación de clase que por su vez tiene fundamento en el funcionamiento y reproducción de relaciones capitalistas de producción” (O’Donnell, 1979, p. 269).

La evaluación que realiza el autor sobre los Estados burocrático-autoritarios es que son un tipo de capitalismo cuyo desenlace autoritario se remonta a las necesidades históricas que derivan en la transformación del proceso productivo, siendo explicado este fenómeno como “una mayor integración vertical de la estructura productiva en estrecha relación con el capital internacional” (O’Donnell, 2013, p. 141). Al ser considerado como una especie de capitalismo tardío, existiría la necesidad de superar su fase de producción horizontal para resolver los elementos que truncaban el crecimiento.

Según el autor, los elementos que impedían el crecimiento económico fueron atravesados por diferentes asuntos. En primer lugar, la cadena productiva fue más allá de la producción local con capacidad de compra doméstica, puesto que entre sus efectos asociados dicha relación provocaba déficits en la balanza de pagos, inflación, elevadas importaciones y, en última instancia, mayor dependencia y menor autonomía. Por tales

6.- El autor argentino se refiere a *profundización* como la siguiente etapa de desarrollo económico luego del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que “tenía por objetivo central conseguir que la producción de aquellos bienes (insumos industriales, equipamientos, tecnología finalmente) que la demanda importadora había incrementado velozmente con la primera entrada de transnacionales se hiciera local” (O’Donnell, 2013, p. 113).

motivos, una de las etapas fundamentales de la profundización implicaría una nueva fase de sustitución de importaciones después de los anuncios prematuros de la etapa de agotamiento, de manera que se “eliminarían los ítems que representaban obligaciones gravosas para la balanza de pagos. Y, por otro lado, al generar una industria más verticalmente integrada, se abrirían las puertas a futuras exportaciones” (O'Donnell, 2013, p. 113).

Los Estados burocráticos-autoritarios estuvieron basados en dos tipos de patrones pos-golpes que determinarían la dinámica de su comportamiento, así como las diferencias entre los casos y sus eventuales escenarios futuros. Asimismo, es posible observar que los patrones aludidos son los mismos que condicionaron su emergencia. La principal tarea fue erradicar la amenaza previa, dado que las variaciones en este indicador repercutirían en las características específicas del sistema resultante:

Las variaciones en la implementación y ejecución del itinerario de la profundización estarían determinadas por el factor de amenaza previo. La situación se puede especificar de diversas maneras: primero, un nivel de amenaza mayor le confiere más peso, dentro de las FF.AA, a los grupos *duros* [...] que no se preocupan de la *integración social*. En segundo lugar, y estrechamente ligado con eso, un alto nivel de amenaza conduce a una mayor disposición a aplicar y respaldar una represión sistémica para conseguir la desactivación política del sector popular y subordinación de las organizaciones de clases, especialmente los sindicatos. En tercer lugar, por razones relacionadas con la ortodoxia económica, la amplia alianza no demora mucho en desmantelarse (O'Donnell, 2013, p. 108).

Según el autor, el rápido control de la amenaza debía ser plasmado en el escenario económico con un nivel importante de ortodoxia económica. Su pilar descasaba en reconstruir los mecanismos capitalistas, además de preparar el terreno para la profundización económica:

Durante las etapas iniciales del régimen, la ortodoxia es esencial para los potenciales inversionistas. Y es especialmente así para los celosos jueces de qué es “razonable” en materia económica, las organizaciones públicas del capitalismo mundial: el Banco Mundial, y sobre todo el Fondo Monetario Internacional. Ellos son los que, tras un cuidadoso análisis, primero otorgan la bendición *urbi et orbi* que certifica que el Estado burocrático-autoritario se ha convertido en un Estado confiable para el capital internacional (O'Donnell, 2013, p. 123).

La eliminación de subsidios a las burguesías nacionales implica que la etapa inicial corresponda a la consolidación de un dúo entre el Estado y el capital internacional, cuya alianza se consolida con el ingreso de inversiones y préstamos al país. Sin embargo, según O'Donnell, la nueva configuración del poder no deja de ser un Estado, y como cualquier otro Estado moderno, no puede permanecer ajeno a la sociedad, por lo que incluye a parte importante de la burguesía nacional en posiciones de privilegio, lo que les permite presentarse como la expresión política e ideológica de los intereses generales de nación.

La conformación de un trío entre Estado, capital internacional e industriales locales permite nacionalizar la imagen del autoritarismo en tanto “la dominación de burocrático-autoritario carecía tanto político como ideológicamente de un componente crucial: el ingrediente nacional y privado con que solo la burguesía local puede contribuir” (O'Don-



nell, 2013, p. 129). Finalmente, se vuelve menos ortodoxo, más nacionalista y proteccionista, por lo tanto, los capitales internacionales instalados se vuelven rehenes del juego político interno por la búsqueda del Estado de nacionalizar su imagen.

#### 4. COMPARACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS CASOS DE CHILE Y BRASIL

En la presente sección se pretende discutir aspectos teóricos sobre casos prácticos, particularmente la experiencia de los autoritarismos de Brasil y Chile comparando las regularidades empíricas de ambos casos. Entre las funciones, se busca confrontar la estructuración económica hacia las formas autoritarias de dominación, los caminos en la profundización, el por qué Brasil consigue direccionarse hacia ese emprendimiento de su matriz, a diferencia de Chile.

La lógica del materialismo histórico, según el autor, permite observar la estructura de cambio, los actores con capacidad de poder, así como los fines que persigue. En conformidad con el carácter acumulativo de la estructura económica, la nueva forma relacional de poder se propone eliminar los vicios del *pretérito imperfecto*, determinando la instauración de un modelo político con características mesiánicas. Sobre este punto en particular, en ambos casos hay evidencias que refutan los presupuestos economicistas como los ejes catalizadores de las crisis políticas.

En disonancia con el concepto pretorianismo de masas, el politólogo brasileño Wanderley Guilherme Dos Santos afirma que la crisis en Brasil en el período aludido corresponde a lo que él denomina *parálisis decisoria*, es decir “un colapso del sistema

político, resultante de la incapacidad de funcionar (esto es, de tomar decisiones sobre las cosas conflictivas) y no la consecuencia de algún programa gubernamental específico” (Dos Santos, 1986, p.10). Siendo así, difícilmente se puede postular una superación de la movilización política frente al desempeño institucional.

De acuerdo con lo señalado por Wanderley Guilherme Dos Santos, el caso brasileño respondió a la incapacidad del sistema político, mediante los canales institucionales, de resolver los conflictos políticos. De esta manera, el inmovilismo político surge una vez asumida la llegada de Goulart a la presidencia en 1961 hasta el 31 de marzo de 1964, período en el que “ninguna decisión importante fue tomada en respuesta al Ejecutivo y en que el Congreso permaneció igualmente inactivo” (Santos, 1986, p. 40).

En el caso chileno, sobre la pérdida de los mecanismos que garantizaban la competencia electoral de una de las democracias más prolongadas y estables de la región, varios autores apuntan distintas variaciones en el sistema político. Según Tomás Moulian e Isabel Torres, “en el período previo a la polarización total del país la estabilidad estuvo garantizada por un sistema de *polarización neutralizada*” (Torres; Moulián, 1989). La principal mutación hacia una polarización centrífuga se asocia a cambios en las agendas programáticas de los partidos, sobre los que Arturo Valenzuela señala:

La ruptura de la democracia chilena confirma el juicio de Juan Linz de la sobrevivencia de un régimen democrático exige la efectiva participación de un centro pragmático, y políticas de acomodo, en conjunto con el respeto mayoritario a las reglas del juego democrático, impidiendo que una aguda polarización lleve a la correlación de fuerzas, con el triunfo violento

de uno de los extremos y la instauración de regímenes represivos (Valenzuela, 1989, p. 27).

A partir de esa lógica, Arturo Valenzuela aborda la asunción de la Democracia Cristiana en 1964 con Eduardo Frei Montalva como la etapa de transformación de las reglas de competición en Chile. Efectivamente, tal alteración es considerada como el clivaje de un centro político pragmático hacia uno de corte ideológico, siendo esta una etapa de rearticulación en la cual “se producen importantes cambios dentro de la continuidad estructural, los que representaron el preámbulo de la crisis estatal de 1973” (Moulián y Torres, 1989).

Desestimadas las regularidades economicistas en los quiebres de los regímenes democráticos de la región, sus condicionantes deben seguir siendo analizados en tanto sus presupuestos engloban además el comportamiento de los Estados burocrático-autoritarios como regímenes de gobierno. Sobre esa línea de raciocinio, la amenaza expresada en formas de activación política invoca diferencias en la violencia inicial de los golpes de Estado, en la conducta sobre el proceso de implementación y en el desenlace de la instauración de la matriz económica.

A través del indicador *amenaza* es posible observar y definir los diferentes periplos autoritarios de la realidad examinada por la teoría: el régimen brasileño como tipo ideal, el caso argentino como un tipo fracasado de experiencia burocrático-autoritaria. Sobre la categoría de *alta amenaza*, el autor presume que persiste el uso permanente de la fuerza y/o violencia. En ese sentido, el vector amenaza se convierte en el eje clave, tanto en la emergencia como en el desenlace. Para los casos más extremos, la represión se transforma en sistemática debido a la mayor hostilidad/polarización precedente en el sistema político (mayor sindicalización, grupos

marxistas armados, entre otros), por lo tanto, en efecto, su objetivo esencial es la desactivación de los elementos de riesgo.

No obstante, lo anterior, la emergencia del Estado burocrático-autoritario no se basa exclusivamente en la imposición de un cierto orden mediante la implementación de la violencia estatal. Su tarea indispensable, más allá de la exclusión, es ser promotor de la reestructuración económica. De este modo, surgen algunas interrogantes sobre el caso chileno que, al no industrializarse, no implicó la negación de inversiones internacionales. De ser evaluado de forma positiva por los órganos supranacionales del capitalismo global, como señala el autor, y de importantes mudanzas en el ámbito económico, ¿cómo se podrían catalogar los cambios económicos en la matriz productiva chilena? ¿Es posible comparar dicha experiencia con la brasileña?

Cierto sustento podría hallarse en la legitimación que implicó el crecimiento económico chileno en la época referida, sin embargo, se incurriría en una contradicción. De acuerdo con los trabajos realizados por la historiadora Verónica Valdivia, se habría desarrollado un *golpe después del golpe*, dado que en la FF. AA. chilenas inicialmente existían posiciones de cuño más nacionalistas. No obstante, estas fueron gradualmente perdiendo posiciones de poder dentro de la alianza golpista en favor de la personificación de Pinochet y de sus vínculos con los Chicago Boys:

¿Por qué fueron derrotados los nacionalistas? En gran medida porque nadie creía en su proyecto corporativo: los trabajadores lo rechazaban por considerarlo un retroceso, los empresarios, por su marcado estatismo y porque el Estatuto Social de la Empresa y el Código del Trabajo daban, a su juicio, demasiada participación a

los trabajadores. [...] Al final de la década del setenta, José Piñera le ofrecería a Pinochet la modernización acorde a sus deseos. Por último, las FF. AA. permanecieron pasivas a los grandes cambios: los generales que compartían los ideales nacionalistas se fueron alejando –de forma voluntaria o no– y para 1977 quedaban pocos participantes [...]. En síntesis, hubo una modernización que se sobrepuso a la otra, el triunfo de una de ellas implicó el fin de una etapa de pensamiento de las FF. AA. –el Estado benefactor– y un lento camino para otro, el Estado subsidiario (Valdivia, 2003, p. 10).

Vemos que el caso chileno fue atravesado por la pérdida de los sectores nacionalistas de la alianza golpista, sin embargo, en el caso brasileño es posible observar fuertes tensiones en la alianza de poder autoritaria sobre los rumbos de la economía nacional:

Los expulsados de las FF. AA. durante los primeros años tuvieron una doble función, por un lado, eliminar todo el personal militar que estuviera estrictamente asociado al gobierno anterior, establecer la predominancia de la Escuela Superior de Guerra y extrema derecha. Fue necesario eliminar a los militares demócratas y nacionalistas que podrían oponerse a políticas de intensificación de la represión declarada y de favorecimiento de las corporaciones transnacionales. Era necesaria la rápida eliminación de tales grupos de las Fuerzas Armadas. Es por esto que el mayor número de expulsados ocurrió en 1964 [...] es también digno de notar

que la mayor cantidad de expulsados haya sido en el Ejército, el área que más podría desafiar a los detentores del poder (Alves, 2005, p. 64).

Las bases teóricas presentadas por el politólogo argentino se sustentan parcialmente en la realidad de los países comparados en el presente artículo. En el caso chileno, existió una clara voluntad de eliminar del mapa político a los promotores del Estado benefactor. En tanto, el plan presentado por los Chicago Boys, el Estado subsidiario<sup>7</sup>, fue contrariamente opuesto a la antigua forma de organización económica. Consecuentemente, debido a la arquitectura económica que se erige en el autoritarismo chileno, los mecanismos de legitimación argumentados por O'Donnell no podrían haberse sustentado en una posible reincorporación de los sectores nacionalistas en la coalición golpista. En cambio, en el caso brasileño, luego de la internacionalización de la estructura económica, hubo claros esfuerzos por incorporar a las burguesías nacionales, ejemplo de lo cual fueron los *anillos burocráticos*<sup>8</sup>.

Aunque las tensiones en el seno del autoritarismo brasileño demuestran tener un gran parecido con los pasos desarrollados por la teoría del Estado burocrático-autoritario, hay autores que niegan los condicionamientos estructurales en la reestructuración económica brasileña. Por ejemplo, José Serra señala que el golpe de Estado descansa en que “en los años cincuenta, y particularmente entre 1956 y 1961, parte substancial del ISI más *difícil* fue realizada y los problemas existentes se derivan más bien de la complejidad de digerir los

7.- En términos generales, el Estado subsidiario tiene por fundamento relegar todos los aspectos económicos de las sociedades hacia agentes privados cuyas funciones implican la participación en la economía solamente cuando los privados no estiman conveniente invertir en una determinada área, fundamentalmente servicios esenciales, por ejemplo, salud y educación.

8.- Hace referencia de una gran expansión de empresas estatales durante el período autoritario. Concepto sugerido por Fernando Henrique Cardoso en *Autoritarismo e democratização*, Paz e Terra S/A: Río de Janeiro, 1975.

resultados alcanzados que de las limitaciones en el avance de la substitución” (Serra, 1979, p. 117).

La crítica fundamental de Serra refiere a la subestimación de los avances realizados en materia de industrialización, negando de este modo que la *solución* exclusiva de los problemas económicos fuese vía autoritaria. En el caso chileno, es posible afirmar que hubo una ruptura fundacional en materia económica, lo que en la literatura politológica se caracteriza con frecuencia como un cambio revolucionario: “porque se trató de un proyecto de reestructuración global que rompe violentamente con la tradición de la sociedad chilena, tanto en el nivel de las relaciones económicas cuanto a la naturaleza del Estado e, inclusive, en las concepciones ideológico-culturales” (Vergara, 1983, p. 66). Para el caso chileno las consecuencias son profundas. Más allá de las políticas económicas particulares de tal o cual gobierno, escarban en un *pasado imperfecto*. El autoritarismo chileno se presentó como un proceso de antinomia respecto de ese pasado. Con la ruptura del Estado de compromiso para la instalación de uno de carácter subsidiario, la transición necesitó de la concentración de poder sin ningún tipo de contrapeso político. Al contrario, el proyecto global de los militares brasileños garantizó una mínima participación a la oposición en consonancia con la institucionalización de los mecanismos de transferencia del poder ejecutivo. Por otro lado, el reducido tamaño de la economía chilena determinó que “cualquier transformación destinada a asegurar el desarrollo capitalista debía pasar por la apertura de la economía al exterior” (Vergara, 1983, pp. 67-68).

Entre las transformaciones económicas, el Estado chileno pasó de tener un papel importante en el desarrollo económico a un papel meramente regulador-observador de las relaciones económicas. La dinámica de desarrollo económico es asumida por los agentes económicos privados, nacionales e internacionales. Así, el Estado subsidiario se define como:

La liberalización extrema de los mercados, reducción del gasto y empleo público, y la privatización de la mayor parte de las empresas en poder del Estado, inclusive las áreas consideradas estratégicas tienen que reducir drásticamente el tamaño y la esfera de control estatal (Vergara, 1983, p. 73).

Así, el eje nodal del proyecto fundacional se concibe como la *desestatización*<sup>9</sup> de los antiguos ramos del Estado. En el plano internacional, tal estrategia se sustentó en la exportación de materias primas, principalmente, asociadas a los minerales. En el plano interno, privatizaciones y acumulación de capital a través de las antiguas funciones estatales: fondos de jubilación, salud, educación, entre otros. En general, su éxito vino acompañado del progreso económico y la privatización de antiguas áreas de desarrollo ejecutadas por el Estado de Chile.

Primeramente, el modelo económico no era propenso a las demandas populares. Concomitantemente, los cambios evitarían la sindicalización en un futuro escenario probable de estatización de empresas consideradas estratégicas. Consecuentemente, se eliminarían todos los factores considerados de riesgo para la nueva arquitectura económica.

9.- Implica la privatización de áreas normalmente conducidas por el Estado. Concepto sugerido por Fernando Henrique Cardoso en el libro *Autoritarismo e Democratização*, Editora Paz e Terra S/A: Río de Janeiro, 1975.

En el caso brasileño sí existió la conformación de un trío de desarrollo económico entre el Estado, empresas transnacionales y empresas nacionales, pasando por etapas de fuertes tensiones entre los sectores nacionalistas versus los internacionalistas, de inclusión de las burguesías nacionales, cuyo argumento se podría esgrimir como la nacionalización de autoritarismo a través de los anillos burocráticos. Las dudas se relacionarían con la etapa histórica en la cual situar los reales cambios en materia de industrialización. Por otra parte, es difícil argumentar que estos tipos de autoritarismos se sustenten exclusivamente en mecanismos de legitimación económicos, pues tanto en el caso brasileño como chileno se observan fuertes trazos de *legitimación histórica* dirigidos a evitar o eliminar los procesos de construcción de memoria colectiva, además de la búsqueda de distintas fórmulas de legitimidad.

El caso chileno representa la imposibilidad de sustentar la legitimidad de los autoritarismos vía factores económicos (*profundización*). En este sentido, Carlos Huneeus señala que “se torna conveniente no solo analizar los factores económicos que condicionaron las relaciones de poder, sino, también, el modelo político que coexiste con aquel y, en particular, el problema de la institucionalización del régimen (Huneeus, 1981, p. 104)<sup>10</sup>. Las elecciones semicompetitivas pueden ser elementos importantes de movilización de apoyo y legitimidad para los regímenes autoritarios, tal como sucedió con Brasil permanentemente a través de elecciones en el Congreso. Respecto de la institucionalización de la competencia por la presidencia, en el caso chileno se realizaron plebiscitos frente a la

presión internacional: en 1978, 1980 para *legitimar* la Constitución de ese año y el del sí/no de 1988.

## 5. EN BUSCA DEL LUGAR COMÚN

Los análisis demuestran que las correspondencias estructurales asociadas a la teoría de Estado burocrático-autoritario son atravesadas por trayectorias disímiles para los países comparados en la investigación, tanto en los patrones que aducen regularidades en el tránsito de los regímenes políticos hacia las nuevas formas de autoritarismo en la región, como en los patrones pos-golpes.

Las regularidades que confluyen en la teoría del cientista político argentino hacia la construcción de un nuevo tipo de autoritarismo fueron analizadas y comparadas anteriormente. El eje fundamental en el presente apartado implica reflexionar sobre la posible existencia de un *lugar común de desarrollo* en los países atravesados por tales experiencias en América del Sur. Para tales efectos, se estima conveniente ponderar sobre los patrones que se esgrimen en los regímenes burocráticos autoritarios, una eventual zona común de desarrollo y su relación con en el concierto internacional.

¿A qué se refiere la idea de una zona común de desarrollo? Siguiendo la lógica estructuralista del autor, se sostiene que existe una estructura superior que determina los márgenes de acción de los países, atravesada por experiencias de autoritarismos burocráticos. En este sentido, el autor argentino se referiría al capitalismo global.

10.- “Por instituciones entendemos normas, mecanismos y estructuras destinadas a regular el conflicto, los procedimientos usados para reducir o ampliar las capacidades inclusivas o excluyentes del Estado y, en lo fundamental, resolver oportuna y adecuadamente el problema de la sucesión, es decir, la continuidad de la dominación autoritaria por las mismas elites y, eventualmente, por los mismos individuos, y con mismos objetivos y prioridades políticas y económicas” (Huneeus, 1981, p. 104).

Ahora bien, interpretar los itinerarios realizados por Estados burocráticos autoritarios bajo la línea argumentativa de una estructura superior a las temáticas internas podría implicar elementos desde una mirada poco explorada en las obras de Guillermo O´Donnell sobre la materia.

Ante los planteamientos esbozados, es lícito pensar los movimientos de transformación económicos en los Estados burocráticos autoritarios en la región en función del vínculo entre sus procesos internos y los condicionantes impregnados por el desarrollo emanado desde el capitalismo global, incorporando los límites y posibilidades que esto proporcionaría a los modelos de desarrollo en zonas periféricas.

En el caso chileno, siguiendo los patrones pos-golpes aludidos en la teoría de O´Donnell, no consiguiera conformarse el dúo entre Estado y capitales internacionales, por consiguiente, bajo esa línea de pensamiento, es imposible abordar una posible nacionalización de su imagen. Una de las consecuencias referentes a la imposibilidad de la conformación de la alianza Estado-capitales internacionales descansa, según el autor, en el reducido mercado interno del país, tal como sucede en el caso uruguayo.

Para el caso chileno, se presume que las FF. AA. se sostuvieron en el poder por diecisiete años exclusivamente mediante la sistematización de la fuerza, sin embargo, esta idea impediría explicar las transformaciones existentes en el modelo económico. Asimismo, tampoco sería posible analizar su relación con los otros países aglomerados que no consiguieron realizar los cambios en la matriz económica.

Una de las salidas teóricas encontradas en los libros del politólogo argentino frente a la variable de la profundización como forma de restaurar el

orden y previsibilidad económica descansa en el presupuesto de que los países con mayor mercado interno serían los únicos capacitados para llevar a cabo dicha transformación. De este modo, Brasil cumpliría ese papel a través de su función de tipo ideal en tanto, una vez conformado el dúo entre Estado y capitales internacionales, rápidamente incorpora de manera selectiva importantes representantes de la burguesía nacional como método de nacionalizar la imagen del régimen. Entretanto, Argentina, según el autor, fracasa luego de la nacionalización del autoritarismo frente al *Cordobazo*, es decir, antes de haber logrado conformar el dúo entre Estado y capital internacional. Por lo anterior, no alcanzarían a consolidarse como una zona libre de irrationalidades y amenazas.

Remmer y Merckx, críticos de la teoría en observación, señalan que es difícil la generalización que intenta realizar el politólogo argentino, ya que cada caso responde a un contexto histórico distinto, lo que excluye *per se* la temática de la amenaza como un indicador que condicionaría los pasos o formas de acción del Estado burocrático-autoritario. Ante tal escenario, tales autores explican lo siguiente:

Los tres casos de alta amenaza inicialmente enfrentaron condiciones económicas externas adversas que limitaron profundamente sus opciones e introdujeron presiones –fuertes en comparación– en favor de la ortodoxia. Así, las comparaciones entre el grado de ortodoxia de los EBA de los años sesenta y los de los setenta proveen una base dudosa de generalizaciones sobre la relación entre amenaza y ortodoxia (Remmer; Merckx, 2013, p. 171).

Otras de las incongruencias de la teoría del Estado burocrático-autoritario nacen de la distinción entre Estado y régimen, afectando el conjunto de países englobados y comparados en la teoría.

Según Bernardo Ricupero:

Un Estado capitalista dependiente no precisa ser necesariamente autoritario. De la misma forma, iguales políticas económicas podrían convivir en diferentes regímenes autoritarios o democráticos [...] En suma, sería imposible identificar, de manera directa, la forma del régimen político y el desarrollo capitalista (Ricupero, 2014, pp. 97-98).

En concomitancia con las críticas anteriores, la internacionalización de las economías periféricas no es exclusiva de los países más industrializados. En esta línea de pensamiento, los cambios en las relaciones económicas mundiales tienen un efecto global, por tanto, no son sintomáticos de los Estados burocrático-autoritarios. En concordancia con ese raciocinio, José Serra señala que “por ese camino no es posible explicar los motivos de la no implementación de ningún Estado burocrático-autoritario en algunos países donde la internacionalización del mercado ocurrió, por ejemplo, Colombia y Venezuela (Serra, 1979, p. 102). No obstante, lo anterior, la posibilidad de proyectar los regímenes burocrático-autoritarios y su relación con el capitalismo mundial mediante la intuición de una posible zona/lugar de desarrollo común, permite añadir que para los países más modernizados de la región existiría un límite sobre el tipo de industrialización y su relación con el capitalismo global.

La jaula de hierro en lo interno se referiría a todo lo relacionado con el encapsulamiento burocrático de toda la sociedad mediante la represión sistemática, pérdida de libertad, negación de la política como forma de organización, entre otras variables. En última instancia, aludiría a todos los elementos implicados en el autoritarismo burocrático como unidad de análisis politológica. Sin embargo,

¿podría analizarse en una esfera que incluya el modelo de desarrollo y la estructura económica internacional?

La lógica de abordar la teoría desde una posible perspectiva pos-autoritaria tiene por objetivo dimensionar los regímenes políticos a partir de una dinámica global, permitiendo observar la persistencia del autor en el concepto. En términos generales, se sostiene que, en el raciocinio del autor, los autoritarismos burocráticos aluden a un tipo especial de integración al capitalismo global, diferente de otras formas de inclusión en el sistema económico internacional. En tal sentido, sería posible consignar la integración periférica de la región mediante subcategorías: a) los países que consiguen profundizar su matriz económica, b) países que logran evitar modelos de desarrollo alternativos a los hegemónicos en el panorama internacional.

¿Qué tipo de integración implican los Estados burocrático-autoritarios respecto del sistema capitalista global? Según el autor, la profundización de la matriz económica no implica “el ingreso al club de los principales países capitalistas al final del camino” (O’Donnell, 2013, p. 114). De igual forma, la distinción entre Estado burocrático-autoritario y regímenes dependientes (autoritario-democráticos) en el sistema capitalista global, implica que en zonas periféricas es posible observar dos tipos de integración. Por un lado, un tipo de asociación sin mayores conflictos, por otro, países con industrias, países con proyectos político-económicos alternativos promovidos por las potencias centrales, particularmente Estados Unidos.

La preocupación teórica del autor pone el énfasis en el análisis de países periféricos con un proceso de industrialización avanzado y una fuerte activación social que se integran al sistema capitalista

internacional, empero, mediante la instauración de formas autoritarias de poder, tal forma de pensamiento implica asumir que para los países en observación existió un proceso de cooperación y conflicto entre lo nacional y lo internacional. Asimismo, el desarrollo económico, contrario a las potencias centrales, no se desarrolla con el avance democrático. Según Albert Hirschman, en América Latina es posible observar la existencia de un lazo íntimo y una relación necesaria entre dos cosas: tortura e industria (Hirschman, 1979, p. 67).

Los casos de Brasil y Chile demuestran que la profundización de la matriz económica no fue la *conditio sine qua non* para la vigencia del capitalismo (previsibilidad y estabilidad económica) en la región. Surge entonces la interrogante: ¿cómo clasificar las correspondencias burocráticas del autor y las trayectorias en materias de transformación económica? Dichos criterios no pueden ser explicados mediante el método de la estructuración economicista ni de la comparación de los patrones aludidos en la teoría.

Guillermo O'Donnell, en el texto Reflexiones sobre los patrones de cambio en el Estado burocrático-autoritario "no desestima los problemas de carácter conceptual en la teoría" (O'Donnell, 2013, p. 101-109). A pesar de eso, no renuncia a la posibilidad de rearticular los aspectos generales de la teoría. Por tales motivos, se sostiene la tesis de abordar los casos aludidos en la teoría mediante una perspectiva analítica pos-autoritaria.

La explicación economicista de la teoría burocrática autoritaria esgrimía que solamente mediante el tránsito desde el modelo de sustitución de importaciones hacia el de profundización podrían solucionarse gran parte de los problemas en la balanza de pagos. De ese modo se favorecería la estabilidad política. O'Donnell insiste en que

los esfuerzos para la profundización de la matriz económica podrían haber sido desarrollado en períodos democráticos, sin embargo, argumenta que alianzas reaccionarias entre FF. AA., tecnócratas y empresas transnacionales concordarían en la implementación de la transformación económica en una zona de poder más confortable para los intereses en juego.

El tipo ideal de integración de los países más modernizados de la región en el capitalismo internacional implicaría la instauración de regímenes burocrático-autoritarios, sin embargo, en ese proceso de integración existirían algunas lógicas inferidas. Así, se constata la consolidación de un trío (Estado, empresas transnacionales y capitales nacionales) en el que el modelo de desarrollo en ejecución involucraría la reducción de autonomía nacional respecto del modelo de desarrollo anterior, situación favorable para capitales internacionales. La instauración aduciría "la eliminación de subsidios a la burguesía local, la reducción de aranceles y otras medidas incluso más debilidad del capital nacional de cara al capital internacional" (O'Donnell, 2013, p. 122).

Sobre el crecimiento de las industrias extranjeras, el autor señala que se genera un ambiente favorable para su expansión en la región, cuyo proceso se conforma con "el surgimiento de nuevas constelaciones de poder (no solo económicas) en torno a las subsidiarias transnacionales, las que a través de sus vínculos hacia atrás y hacia adelante subordinaron tanto financieramente como tecnológicamente a muchas firmas nacionales" (O'Donnell, 2013, p. 112).

El plano teórico del tipo ideal, a propósito de la profundización como modelo de desarrollo, se postula como la salida *práctica* a los problemas existentes en la balanza de pago, favoreciendo el crecimiento económico y los valores promovidos



por el capitalismo internacional: estabilidad económica y previsibilidad. Asimismo, la integración en el capitalismo internacional, en el plano interno, conduciría a la pérdida de grados de autonomía, pues las áreas más dinámicas del mercado interno corresponderían a filiales de empresas transnacionales. En conjunto con la primera variable, la abertura más expandida de los mercados internos al capitalismo global, a su vez, implicaría que el capital nacional se vería relegado a una mayor competencia interna, principalmente en los polos de desarrollo menos rentables o lucrativos.

Es importante mencionar que el proceso de profundización también permitiría la exportación de los productos industrializados *made in Latinoamérica*, sin embargo, gran parte de las empresas exportadoras corresponderían a filiales de las potencias centrales en la región. Por su parte, las industrias *periféricas* que navegasen por las aguas del comercio internacional entrarían en una zona de competitividad mucho más agresiva para sus respectivos intereses. Se trata de una zona desconocida, al mismo tiempo monopolizada por empresas de las potencias mundiales, países que han desarrollado la racionalidad del sistema de intercambio económico internacional durante siglos. Asimismo, los mercados internos de los países más poderosos son más cerrados que los autoritarismos burocráticos, en consecuencia, es posible observar un proceso de competencia asimétrica en el sistema capitalista, favoreciendo algunas empresas de acuerdo a su lugar de origen. Brasil, por ser el primer país de los más modernizados en la región en transitar hacia el autoritarismo-burocrático, se convierte en el tipo ideal de los

casos incluidos en la teoría. De ese modo, en las condiciones objetivas de la matriz socioeconómica brasileña se adaptan las posibilidades existentes para los demás casos en el continente, es decir, la profundización se convierte en el camino posible de transformación en el modelo de desarrollo regional. En tal sentido, la experiencia de Brasil debe ser analizada mediante las posibilidades y límites en cuanto su integración en el sistema capitalista internacional, tanto en lo teórico como en lo práctico. En este sentido, los factores históricos podrían ser delineados desde el impedimento del Plan de Base de Joao Goulart hasta los anillos burocráticos<sup>11</sup>, según lo expresado por Fernando Henrique Cardoso.

¿Qué pasa con los países que no consiguen profundizar la matriz económica? ¿Pueden ser considerados como autoritarismos burocráticos? En los indicadores que fundamentan la teoría como un conjunto de pasos, es posible observar tres factores que inciden en la negación de la profundización. En primer lugar, la nacionalización del régimen antes de consolidar la relación entre Estado y capitales internacionales. En segundo lugar, la teoría sostiene que para los casos de alta amenaza existe una amplia posibilidad de que tales sistemas persistan en la violencia, no pudiendo garantizar la entrada sostenida de capitales internacionales. En tercer lugar, países como Chile y Uruguay no podrían iniciar un proceso de profundización económica derivado de sus reducidos mercados internos.

Sobre la interrogante de la pertenencia de todos los casos en función de un fenómeno de una misma especie, en términos generales, la explicación se

---

11.- Esa frase hace referencia a la imposibilidad de generar un proyecto propio de desarrollo en la región, por un lado, mediante la negación de cobrar impuestos a las remesas de empresas transnacionales, al mismo tiempo posibilitado por la conformación de un trío en el modelo de desarrollo en el cual las empresas locales lograron una expansión considerable.

vincularía con las características burocráticas de tales regímenes políticos, las diferencias en los caminos económicos y la posibilidad de emplear el concepto en esa perspectiva para casos de una misma naturaleza.

De acuerdo a las lecturas de O'Donnell, se postula la existencia de un modelo de desarrollo común que debe ser ponderado en función de su relación con la estructura económica internacional. En tal sentido, no existiría la posibilidad de integración para países que insistiesen en el camino de capitalismo nacional<sup>12</sup>. De igual forma, las lógicas estructurales del sistema impedirían la consolidación de propuestas programáticas alternativas al capitalismo económico mundial, los caminos propios, tales como la propuesta de Salvador Allende en un contexto de Guerra Fría<sup>13</sup>.

La construcción del *lugar de desarrollo común* tiene por objetivo analizar de manera global los cambios económicos y su relación con la estructura del capitalismo internacional. Se aludieron formas de integración dependientes mediante la estructuración de la profundización, el desmantelamiento de cadenas productivas y la integración en el sistema capitalista internacional mediante la construcción de enclaves autoritarios que evitasen propuestas programáticas que promoviesen caminos propios, y la generación de nuevas oportunidades ideológicas para otros países. Finalmente, se revisaron los casos que determinaron una tensa relación entre los que procuraron un modelo de desarrollo más nacionalista versus la resistencia del orden económico internacional.

En síntesis, los regímenes burocráticos enfrentados al capitalismo internacional revelan las formas de integración de los países más modernizados de la región, en términos generales, aludidos por la teoría como una especie de camisa de fuerza al orden hegemónico mundial. En el proceso de integración se esgrimen grados de posibilidades y límites para tales países, sobre las posibilidades, emanan de la integración, desarrollo, al mismo tiempo, de generar ciertas áreas de industrialización (fundamentalmente para los países con mayor mercado interno) sobre los límites, se manifiesta de diversas formas, en primer lugar, de la competencia asimétrica entre países en desarrollo versus países industrializados en tanto se fuerza a abrir mercados internos mientras las potencias centrales no tendrían que iniciar ese proceso, al contrario, sus principales industrias podrían expandirse por diversos lugares del mundo, asimismo, la integración implicaría en el fin de las propuestas programáticas alternativas a las relaciones de poder configuradas en el período comprendido.

## CONSIDERACIONES FINALES

El presente objeto de estudio tuvo por finalidad comparar el Estado burocrático-autoritario, específicamente la trayectoria de los autoritarismos de Brasil y Chile, procurando un diálogo de manera global con la teoría y reflexionando sobre una posible vigencia pos-autoritaria. La trayectoria comparada entre Brasil y Chile demuestra la incompatibilidad de los patrones que rigen a la teoría en la mayoría de los aspectos en que se fundamenta.

---

12.- Ese caso hace referencia al argentino, explicado en párrafos anteriores de acuerdo con la línea esbozada por el autor de la teoría.

13.- Más aun, considerando las consecuencias geopolíticas del sistema internacional de la Revolución en Cuba en 1959.

Ciertamente, tales características, tanto en su lógica de dirección como desde una perspectiva de unidad de análisis, evidencian falencias de carácter operacional, por ejemplo, indicadores rígidos, imposibilidad interpretativa ante los divergentes caminos, entre otras variables.

A pesar de todas las objeciones que se le puedan realizar a la teoría trabajada en el presente artículo, es posible señalar que se trata de una pieza valiosa para la Ciencia Política Latinoamericana, en tanto permite clasificar y comparar una parte importante de la historia regional mediante varias aristas, por ejemplo, la trayectoria política y económica en el último tiempo de la región, además de transformarse en la obra marco para el análisis de los regímenes autoritarios en el espacio sudamericano. Consecuentemente, abre el terreno analítico para que otros científicos sociales puedan abordar la temática, permitiendo trazar una red de interpretaciones más acabada sobre el asunto y una aproximación con la realidad autoritaria regional.

Al ser una de las obras pionera en la región en política comparada, varios autores la han utilizado para criticar los indicadores, criterios y trayectorias que determinarían una línea de raciocinio estructuralista. En la misma línea, el presente texto es un esfuerzo por mostrar algunos de los abordajes más significativos de la teoría burocrática-autoritaria, así como sus posteriores discusiones académicas. De igual modo, y a pesar de las críticas de la academia, se resalta que el autor instó en vida a no relegar la importancia de esta interpretación pese a sus falencias.

Entre sus aciertos, es posible mencionar la anticipación a los autoritarismos de Uruguay y Chile, así como la identificación de características comunes, tales como la inflexión de golpes de Estado caudillista en comparación a los ejecutados de toda

la institucionalidad de las FF. AA., la aproximación ideológica y cooperación entre ellos, la búsqueda por despolitizar los movimientos populares, entre otros factores.

Siguiendo las últimas reflexiones, se analizó la vigencia de los autoritarismos tras el marco temporal en que ejercieron dominio en la escena política, acreditándose que la teoría referida trasciende la emergencia misma. En tal sentido, la tesis que se levantó es que dicha teoría identifica un tercer tiempo implícito que podría denominarse *lugar de desarrollo común*, es decir, un tipo de integración condicionada al sistema económico capitalista internacional.

Al no contemplar una línea única de modificación capitalista durante las formas autoritarias de poder, se pueden delinear diferentes interpretaciones sobre las herencias que legó cada uno de los regímenes no democráticos. Para el caso brasileño, la conformación del trío y sus fricciones asociadas permite establecer tensiones en el retorno democrático entre los *internacionalistas* y los *nacionalistas* situados en una red de consensos y áreas de conflictos. Por su parte, sobre el caso chileno, la herencia se asocia a una serie de enclaves autoritarios que tienen por fundamento evitar el resurgimiento de modelos de desarrollo disímiles a la estructura económica internacional, por tanto, al orden construido en el período autoritario.

Todos los casos englobados en la teoría convergen en una relación interna con el sistema capitalista global y, en consecuencia, en su forma de integración y acceso a posibilidades y límites. En última instancia, aluden a las formas de integración en el capitalismo cuyos márgenes implican adaptarse a un camino pauteado por los ritmos, lógicas y dinámicas del capitalismo internacional. En efecto, el aumento de poder que podría implicar la

industrialización en áreas periféricas no significó la contestación a las relaciones de poder global, de manera que, en otros términos, aquello se podría interpretar como el surgimiento de zonas semi-periféricas en el sistema capitalista internacional con vínculos cada vez más estrechos entre sus principales actores.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALVES, M. H.** (2005). *Estado e Oposição no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Bauru.
- ARRIAGADA, G.** y **GARRETON, M. A.** (1978). América Latina a la hora de las doctrinas de la Seguridad Nacional. En: *Las Fuerzas Armadas en la Sociedad Civil*. Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CISEC).
- BRESSER-PEREIRA, L. C.** (2010). As Três Interpretações da Dependência. *Revista Perspectivas*. Universidade Estadual Paulista / UNESP, Vol. 38, pp.17-48. São Paulo. ISSN: 0101-3459.
- CARDOSO, F. H.** (1979). Da Caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina. En: *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Editora Paz e Terra.
- COLLIER, D.** (1979). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Editora Paz e Terra.
- HIRSCHMAN, A.** (1979). A Mudança para o Autoritarismo na América Latina e a Busca de suas Determinantes Econômicas. En: *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Editora Paz e Terra.
- HUNEUS, C.** (1981). Elecciones no competitivas en las dictaduras burocrático-autoritarias en América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS*, (Nº 12), pp. 101-138.
- HUNTINGTON, S.** (1975). *A ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Río de Janeiro, Brasil: Editora Forense-Universitária.
- MOULIAN, T.** y **TORRES, I.** (1989) *Sistema de Partidos en Chile en la Década de Sesenta: Antecedentes Históricos*. Santiago de Chile: FLACSO.
- O´DONNELL, G.** (1990) *Análise do Autoritário Burocrático*. São Paulo, Brasil: Paz e Terra.
- O´DONNELL, G.** (2011). *Autoritarismo y Modernización*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- O´DONNELL, G.** (2013). Reflexiones sobre los Patrones de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario. En: *Ecos mundiales del Golpe de Estado: escritos sobre el 11 de septiembre de 1973*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- O´DONNELL, G.** (1979). Tensões do Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia. En: *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Editora Paz e Terra.
- REMMER, K. L.** y **MERKS, G. W.** (2013). El autoritarismo burocrático revisitado. En: *Ecos mundiales del Golpe de Estado: escritos sobre el 11 de septiembre de 1973*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

**RICUPERO, B.** (2014). Da Estrutura à Agencia. Momento da interpretação de Guillermo O´Donnell sobre o autoritarismo latino-americano. *Crítica e Sociedade: Revista de Cultura Política*. Dossiê: Pensamento Social, Desenvolvimento e Desafios Contemporâneos. Vol. 4 (Nº 2). ISSN. 2237 – 0579.

**SANTOS, W. G.** (1986). *Sessenta e Quatro: anatomia da Crise*. São Paulo, Brasil: Vértice.

**SERRA, J.** (1979). Três Teses Equivocadas Relativas à Ligação entre Industrialização e Regimes Autoritários. En: *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Río de Janeiro, Brasil: Editora Paz e Terra.

**VALDIVIA, V.** (2003). *El Golpe después del Golpe: Leigh vs Pinochet, Chile 1960-1980*. Santiago de Chile: LOM.

**VALENZUELA, A.** (1989). *El quiebre de la democracia en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.

**VERGARA, P.** (1983). Las Transformaciones del Estado Chileno bajo el Régimen Militar. En: *Chile 1973 - 198?* Santiago, Revista Mexicana de Sociología Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: FLACSO.

# ¿CUÁNTO INCIDEN LOS CONSEJOS?<sup>1</sup> UNA EVALUACIÓN DE LA INCLUSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA POLÍTICA PÚBLICA

*How much do the councils influence?<sup>2</sup>*

*A review of the inclusion of social organizations*

*In the public policy*



autor

**Mario David Inzunza Canales** <sup>3</sup>

## RESUMEN

Este trabajo evalúa la implementación de las políticas de participación ciudadana aprobadas en la Ley N° 20.500, enfocado en los Consejos de la Sociedad Civil de los órganos del Estado, sobre la base de la revisión de actas y documentación de cuatro (4) Consejos de la Sociedad Civil de entre los que se implementaron a partir del año 2011. Revisa, así mismo, la ley en cuanto a sus orígenes y el proceso llevado a cabo hasta su publicación. Se presenta un análisis de los consejos vigentes al año 2015 para, a partir de esta información, revisar los acuerdos y demandas observados en la selección realizada. Finalmente propone una interpretación de los resultados y, a partir de ella, concluye en la necesidad de integrar la participación como principio base de la gestión del Estado.

**PALABRAS CLAVE:** participación ciudadana, consejos de la sociedad civil, organizaciones sociales, democracia participativa, inclusión

## ABSTRACT

This paper assesses the implementation of the citizen participation policies approved by the law n° 20.500, focused upon the Civil Society Councils of the State administration bodies, based on the review of the records and documentation of four (4) Civil Society Councils among others implemented since 2011. In addition, it reviews the law in terms of its origins and the process conducted up to its publication. This study analyses the councils in force up to year 2015 to assess the agreements and requirements observed in this selection. Accordingly, this research, seeks to propose an interpretation of the results thus to conclude the urge to incorporate the participation as an underlying principle for the state management.

**KEY WORDS:** citizen participation, civil society councils, social organizations, participatory democracy, inclusion.

---

1.- Este trabajo está basado en el *Policy Paper* presentado para optar al grado de Magíster en Política y Gobierno de la Universidad Diego Portales, en octubre de 2017.

2.- This paper is based on the *Policy Paper* submitted to apply for the Politics and Government master degree of Diego Portales University, in October 2017.

3.- Ingeniero Informático y Multimedia de la UNIACC y Magíster en Política y Gobierno de la Universidad Diego Portales. Consultor en Participación, Ciudadanía y Patrimonio, PCP Consultores. Temuco, Región de la Araucanía, Chile. Correo electrónico: insunzam@gmail.com - minsunza@pcpconsultores.cl. Código ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3315-0286>.

Recibido el 29 de marzo y aceptado el 24 de julio del 2018.



## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la publicación de la Ley N° 20.500, sobre participación de las organizaciones ciudadanas en la política pública, se ha producido un cúmulo de experiencias para la solución del problema que implica incluir a la ciudadanía en el proceso de elaboración de las normas y reglas que se aplican a la solución de los problemas comunes. Este proceso de implementación de la ley ha sido paulatino e influenciado por factores que ayudan o retrasan a que las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil puedan ser incluidas en las propuestas de ley o jueguen un rol en la implementación de estas, una vez que el poder Legislativo ha completado su discusión y sanción. Aun cuando existen múltiples espacios en los que se invita a la comunidad organizada a entregar su opinión o proponer medidas, esta siempre es como un observador sin incidencia en el resultado final. Observar cómo se resuelve este problema en la implementación de la Ley de Participación Ciudadana resulta relevante para definir si es que esta ha avanzado en una solución y cuál es el grado de inclusión que se ha alcanzado.

La política pública debe incluir a la ciudadanía en su elaboración. La participación ciudadana corresponde a los esfuerzos por acortar la brecha entre el Estado, sus leyes y las personas que se someten a su implementación. Entre los objetivos que se propuso el legislador, al ingresar el proyecto de ley sobre esta participación, estaba el implementar un mecanismo que pudiera integrar al funcionamiento del Estado a las organizaciones sociales.

La investigación a la que hace referencia este artículo propone que esta integración se ha dado con distintos grados de intensidad y efectividad, identificando múltiples factores que impiden que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sean parte del proceso de creación de las políticas públicas. Entre estos factores se encuentra el tipo de institución, distinguiendo aquellas que juegan un rol relevante en la distribución de beneficios directos a la población y las que concentran su labor en la regulación del sector al que están ligadas. Esta característica, junto al tipo de organización, permiten predecir el resultado de la participación ciudadana y el grado de incidencia que esta tiene en la formulación de las políticas públicas.

La metodología utilizada consideró la revisión de la documentación oficial generada desde los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) analizados, incluyendo las actas de las reuniones, los reglamentos aprobados y la normativa de participación ciudadana de la institución a la que se asocia el COSOC. La abundante documentación producida en cada consejo se vincula con la tradición institucional en la que se insertan los espacios de participación creados por la Ley N° 20.500<sup>4</sup>.

El trabajo revisó los resultados de la implementación de la Ley N° 20.500 en lo referente a inclusión de las organizaciones sociales en la construcción de las políticas públicas. Esta inclusión forma parte de las demandas políticas desde el *retorno a la democracia*, en la medida que se concibe a la

---

4.- La evaluación se realizó revisando lo avanzado en cuatro (4) COSOC: el Instituto de Previsión Social (IPS) y el Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE), ambos dependientes del Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB), y las Subsecretarías de Telecomunicaciones (SUBTEL) y Transportes (SUBTRANS), ambas bajo el alero del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Esta selección de casos se ha realizado tomando en cuenta las características de la institución que cobija al Consejo, diferenciando aquellos que se relacionan con instituciones gestoras de beneficios de las que se orientan a la regulación de un sector. Asimismo, influyó en la selección tener una historia más "larga" de funcionamiento como Consejo, específicamente haberse constituido tempranamente en el proceso de implementación de la ley.

Las fuentes para el análisis fueron la documentación oficial, el reglamento del Consejo, la normativa de participación ciudadana institucional y las actas de funcionamiento del consejo.

participación ciudadana como un elemento que mejora este sistema de gobierno. Las dificultades de definir esta forma de incluir a la ciudadanía han generado diversos análisis y propuestas cuyo objetivo es ampliar el marco de participación en la construcción de políticas públicas, por lo que la Ley N° 20.500 debe inscribirse en estos esfuerzos, particularmente en la creación de los Consejos de la Sociedad Civil como espacios de incidencia en la institucionalidad del Estado.

La inclusión de las organizaciones sociales o ciudadanas en la política pública plantea distintos desafíos, tanto si se analiza desde su efectividad—es decir, el impacto que tiene la presencia de estas organizaciones en el proceso de identificación, priorización y construcción de estas políticas— como desde la perspectiva del grado real de inclusión alcanzado y el gap existente con las expectativas de la ciudadanía organizada. La revisión buscó entre las evidencias de la implementación de esta política de participación ciudadana, las características que esta adquiere, la profundidad alcanzada y los efectos en el comportamiento de las instituciones.

Las fuentes para el análisis realizado fueron de dos tipos, la documentación oficial, asociada al COSOC, actas de sesión, reglamento y la norma institucional de participación en cada caso.

La información sobre los consejos constituidos hasta noviembre de 2015 corresponde a la obtenida por tres fuentes principales. La primera corresponde a la información entregada por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría

General de Gobierno (DOS-MSGG) como respuesta a una solicitud mediante el mecanismo de transparencia existente en las reparticiones públicas. La segunda fuente es el trabajo de recolección de información a partir de una búsqueda de la información disponible para este tema en los sitios web del Estado. La información se recolectó entre el 2 y el 15 de octubre de 2015. La tercera fuente corresponde al trabajo realizado por la Mesa de Seguimiento de la Ley N° 20.500 en colaboración con la Asociación Chilena de Voluntarios (ACHV), denominado “Catastro de Consejos de la Sociedad Civil de la Administración del Estado”.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA

La participación ciudadana está presente en la discusión sobre el régimen político que sucedió a la dictadura cívico-militar, tanto como una demanda de las organizaciones sociales como parte de la crítica al modelo de la transición ocurrida en Chile. La Ley N° 20.500 es la consumación de parte de estas demandas manifestada en el mensaje del año 2004, bajo la presidencia de Ricardo Lagos, a partir de un compromiso de campaña firmado el año 1999<sup>5</sup>. El proyecto de ley inicial tenía como objetivo principal dar legalidad y, de alguna manera, legitimidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) mediante medidas de inclusión tanto en los espacios de elaboración de las políticas públicas como en el acceso a los fondos

---

5.-Sobre la propuesta inicial de las organizaciones, en el marco de la candidatura de Ricardo Lagos, consultar el “Acuerdo Por La Participación Ciudadana y El Fortalecimiento De La Sociedad Civil”. Acuerdo entre Organizaciones de la Sociedad Civil y el candidato a Presidente Ricardo Lagos E., 30 de agosto de 1999. Documento electrónico disponible en <http://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html>

estatales para su sobrevivencia. El compromiso buscaba revitalizar un espacio de participación e inclusión en la política que se había construido en los años de la Dictadura Militar. En ese período de proscripción de los partidos políticos, estas organizaciones realizaron la labor de construcción de un proyecto democrático en el que los distintos sectores de la ciudadanía pudieron expresar sus demandas y organizarse para lograr sus objetivos (Soto y Viveros, 2016). Delamaza (2004) sostiene que la inclusión de las OSC en las políticas públicas generó distintas iniciativas enfocadas en la inclusión de organizaciones no gubernamentales (ONG) así como iniciativas que buscaban el consenso en temas como las relaciones laborales. Ninguna de ellas llegó a establecer la participación ciudadana como uno de los ejes de las políticas públicas, al primar una idea restringida del rol que debía jugar la ciudadanía organizada en la reorganización del Estado post dictadura. Pese a que, con distintos nombres, los primeros gobiernos democráticos incluyeron a la ciudadanía en el discurso a favor de la participación, lo que se observa es una ambigüedad en la invocación a la participación ciudadana, como lo señala Delamaza (1999), opacada por una consideración con la estabilidad del proceso político que se estaba construyendo.

Este debate sobre la inclusión ciudadana en las políticas públicas se debe enmarcar en uno mayor, sobre el sistema de representación de la ciudadanía y la democracia como forma de expresión de esta. La participación ciudadana, como forma de inclusión en la política, en particular en la construcción de políticas públicas, es el resultado de un debate sobre las características que adquiere la democracia. Esta forma de gobierno que, como señala Gómez (2015), identifica a cualquier gobierno que sostenga su acción sobre la ratificación de la ciudadanía, incorpora a la participación como uno de los valores que le da sustento. Esta afirmación

no da cuenta del debate entre las diferentes formas de democracia, en particular entre una concepción elitista de la misma y una participativa. Tal como indican Cohen y Arato (2000) se trata de una discusión abierta entre quienes sostienen que la esencia de esta forma de gobierno radica en la capacidad de los ciudadanos de escoger a sus representantes, en quienes recae la potestad de participar de la política, y los que sostienen que no basta con asegurar la representación y consideran que es requerida la inclusión de la ciudadanía en el gobierno para asegurar la justeza de las decisiones que se adoptan desde el Estado.

Existe una abundante bibliografía para comprender qué involucra la participación ciudadana. Para Espinoza (2009) se trata de un espacio de interacción entre el Estado y los individuos organizados en el que se construye lo público. Quienes problematizan la definición y los alcances de esta forma de participación señalan que se trata de uno de los ámbitos en los que se expresa la ciudadanía. Para algunos (Cunill, 1991; Martínez, 2009) el problema radica en identificar esta expresión ciudadana, reservada a la inclusión en la actividad pública de aquella que reviste carácter político o social y comunitario, dada la existencia de distintos mecanismos formales de la participación, entre los que la palabra *ciudadana* representa el involucramiento directo en las actividades públicas. Ciertamente que se trata de un debate formal, en la medida que es difícil separar lo social o comunitario de lo ciudadano.

Remy (2005), en línea con la opinión de que la participación ciudadana es participación en la política, propone un modelo para clasificar las distintas formas de incluir a la ciudadanía en ella. En este modelo se consideran al menos cuatro (4) espacios o formas en los que la ciudadanía es incluida en la gestión del Estado y en la construcción de la política pública, configurados a partir de dos ejes, si es que

esta inclusión tiene consecuencias directas o están mediadas por un diálogo o proceso de discusión y si se trata de un proceso reconocido de manera formal, tal como se puede observar en la Tabla N° 1.

Tabla 1. Formas de la participación ciudadana

	<b>Toma de Decisiones</b>	<b>Diálogo/Propuesta</b>
<b>Formal</b>	Democracia Directa	Democracia Participativa
<b>No Formal</b>	Acción Directa	Lobby

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de Remy y el análisis de Bregaglio, Constantino y Chávez (2015).

La Ley N° 20.500, tal como fue aprobada, se inscribe en el espacio de democracia participativa, en particular con la creación de los COSOC de la administración central del Estado.

La participación ciudadana que se ha descrito está enfocada en la construcción de políticas públicas. Estas son el resultado de variados factores. Tal como lo describe Olavarría (2007) existe, en el origen de la formulación de una política pública, la evidencia de una carencia o problema sin solución por parte del Estado, pero en esta condición existe una gran cantidad de situaciones, por lo que es relevante el peso de los actores involucrados para definir la agenda de discusión y priorización de las soluciones propuestas. El rol de estos actores es el de darle carácter de público a la solución propuesta. Las organizaciones sociales, hasta la promulgación de la Ley N° 20.500 habían estado ausentes en la formulación de la agenda sobre políticas públicas. Esto más allá de que autores como Lahera (2004) describieran las características de una política pú-

blica de “excelencia” como “... aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.”, sin una especificación clara de lo que implicaba la participación comunitaria, para la que el Estado no tenía una obligación y en particular una forma de inclusión que la identificara con una o más organizaciones.

El problema de cómo representar a esta ciudadanía organizada se ha planteado como uno de los dilemas de la participación. Rodríguez y Ríos (2002) proponen que las organizaciones sociales pueden tomar distintas denominaciones, según el rol que cada una de ellas tome en el sistema social, enfatizando en que se trata de organizaciones sin fines de lucro compuestas por voluntarios. Otra forma de caracterizar a este espacio de organizaciones sociales es la de *tercer sector* (Paiva, 2004). A partir de esta relación se construye una forma de representación, en este caso basada en la vinculación de la ONG con un sector social poseedor de derechos. Una segunda forma de definir estas agrupaciones considera la representación a la que hacen referencia las organizaciones sociales o ciudadanas. Se trata de formas de agruparse que están afinadas en identidades comunes y la promoción o defensa de derechos. En esta condición se encuentran los sindicatos y también, a partir de la década de 1960 en Chile, las juntas de vecinos. Se trata del tipo de organizaciones que calza con la construcción de lo que Tarrow (1997) define como *movimientos sociales*. Para efectos de la representación social y ciudadana en los espacios de participación que se han ido abriendo en el modelo democrático, se consideran ambos tipos de organizaciones, pero la forma que tomará esta participación será distinta si se privilegia una de ellas en la medida que los intereses representados en la relación con la ins-

titucionalidad no son los mismos. El dilema de la Ley de Participación fue entonces si considerar a las organizaciones formales o aquellas que, basadas en la identidad, cuentan con una representación afincada en la pertenencia o condición natural de vecindad u objetivos de vida.

A partir de la década de 1980, junto con el fin de las dictaduras militares en nuestro continente, se abrió el debate sobre la mejor manera de afianzar la recién recuperada democracia, cimentada, en el caso chileno, en el proceso de movilización social que culminó con la victoria de Patricio Aylwin en las elecciones presidenciales de 1989. En Chile este debate sobre el modelo de democracia construida en la transición estuvo marcado por las limitaciones del régimen político que sucedió a la dictadura militar. Producto de los acuerdos para el retorno a la democracia se consolidó una forma de participación que restringía los actores del debate político, amparada en la doctrina corporativista plasmada en la Constitución de 1980<sup>6</sup>. Viveros (2008) en un trabajo sobre el marco legal y constitucional para la participación ciudadana, establece una relación entre la promoción del derecho a la libre asociación y el principio de subsidiaridad del Estado, separando la política pública de los derechos ciudadanos. En el marco constitucional, las organizaciones sociales tradicionales, como los sindicatos y las juntas de vecinos, estaban vetadas de participar en política, reservándose para ellos un espacio de participación sin relevancia o, la mayor parte del tiempo, inexistente. Por su parte, los partidos políticos estaban vetados de involucrarse en las actividades de las organizaciones sociales. Aunque en la práctica estas restricciones no se respetaban –es decir, los partidos tenían presencia en las organizaciones sociales y estas se involucraban

en política– la formalidad del proceso legislativo y de las políticas públicas debía respetar este marco de restricciones.

Los problemas del modelo de democracia liberal en América Latina han sido objeto de variados estudios que proponen formas de entender los problemas que acarrea esta forma de gobierno, desde los que profundizan en los elementos que permiten predecir la estabilidad de los gobiernos, hasta los que estudian los casos que cada sociedad ha encontrado para mantenerse lejos de las tentaciones autoritarias. En este debate la participación ciudadana aparece como uno de los elementos que deben considerarse y que potencian el modelo de gobierno instalado luego de décadas de dictadura, condensados en la propuesta de democracia participativa. La participación ciudadana se constituye en uno de los ejes para afianzar una forma de construcción de los espacios comunes en los que todos los involucrados pueden incidir en la solución de los problemas que presenta la vida en común, expresado de manera particular en la elaboración de las políticas públicas. Se trata de incluir los espacios de organización naturales de los ciudadanos en la política. Otra motivación para legislar en este ámbito es el conjunto de acuerdos y compromisos internacionales que el Estado chileno fue adquiriendo en la década del 2000 en distintos foros sobre mejoramiento de la democracia, y que se ratificó con la firma de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), cuestión que dio un impulso a la aprobación del proyecto de ley que se tramitaba en ese momento en el Congreso.

---

6.- Constitución Política de la República de Chile. Decreto Supremo N° 1.150, de 1980. Ministerio del Interior. Publicado en el Diario Oficial del 24 de octubre de 1980.

También los esfuerzos por incluir de manera formal a las organizaciones del *tercer sector*, deben entenderse como partes de un movimiento mayor asociado a la crisis de la democracia liberal; es decir, aquella que cimienta su legitimidad en la participación política de los ciudadanos mediante la elección de representantes y la construcción de un aparato institucional que se dedica a gestionar los esfuerzos comunes en pos del bienestar, como señala Lechner (1994), la sociedad civil "... nos recuerda que el orden democrático se funda en una comunidad de ciudadanos.". El proyecto de ley inicial consideró preferentemente a las organizaciones formales, aquellas que caben en la categoría de *tercer sector*, dejando en un segundo plano a las de representación social informal. Es en el marco de la tramitación de la ley que aparecen diversas iniciativas en orden a ampliar el marco de inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, integrándolas de manera permanente a la gestión pública y a la institucionalidad política mediante el mecanismo de los COSOC. Si bien uno de los ejes centrales del proyecto de ley fue incluir a las organizaciones sociales y ciudadanas en la actividad del Estado y de los gobiernos locales como un actor preferente, el orden de prioridades muestra un desarrollo de menos a más. Primero estuvo la necesidad de regular la función de las organizaciones que se relacionan con el Estado en la concreción de sus objetivos, expresado en la conformación de un fondo para el financiamiento de las organizaciones y en el reconocimiento legal de las mismas. A partir del segundo trámite adquirió relevancia la consagración de la participación ciudadana como

parte de la administración pública. En cuanto a la solución del dilema de representación que se muestra en la definición de participación ciudadana en la que se basa el proyecto de ley, lo que se observan son procesos formales de inclusión de las organizaciones sociales sin que se produzcan cambios en los mecanismos de toma de decisión. Las organizaciones son incluidas en el proceso de construcción de las políticas públicas, pero sin incidencia real en la medida que su participación es solamente consultiva.

El debate sobre la calidad de la democracia, como indican De Sousa y Avritzer (2004), debe tener en cuenta que esta se enfrenta a la *patología de la participación*, con el aumento del abstencionismo, y la *patología de la representación*, en que cada vez menos ciudadanos se sienten representados por quienes eligen. En Chile tiene su particular manifestación en la baja en la participación electoral en las últimas tres elecciones y en la baja sostenida en la confianza de los ciudadanos en las instituciones, con marcado acento en las de representación como la Cámara y el Senado. Esto ha permitido que la participación ciudadana, entendida como "el involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en aquellos procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas"<sup>7</sup>, adquiera relevancia y se transforme en uno de los temas del debate político, en la medida que se trata de integrar a las mayorías y no solamente mejorar las instituciones (Delamaza y Thayer, 2016). La constitución del Consejo Nacional de Participación Ciudadana en enero del 2016, cuyo objetivo fue introducir mejoras en la Ley N° 20.500, en

---

7.- MSGG, web sobre participación ciudadana. En <http://participacionciudadana.minsejpres.gob.cl/que-es-participacion-ciudadana>

particular "... elaborar propuesta de reforma a la Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana que considere, entre otros aspectos, la institucionalización del Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil"<sup>8</sup>, constituye una muestra de esta relevancia.

### 3. REVISIÓN DE LA LEY N° 20.500

La Ley N° 20.500<sup>9</sup> buscó resolver el problema de la inclusión de las y los ciudadanos en la gestión del Estado, entendida como el estudio, la construcción y la evaluación de las políticas públicas y, por esta vía, involucrar a las organizaciones sociales en la institucionalidad democrática. En su origen propone normar la participación ciudadana abriendo espacios para que esta se integre como una política de Estado inclusiva e integradora de las opiniones de todos los sectores.

Para cumplir este objetivo, este cuerpo legal define las organizaciones sin fines de lucro e incorpora una nueva categoría de organizaciones a la Ley: las *organizaciones de interés público* (OIP). Con esta definición se identifica a un grupo de organizaciones que efectúa labores en ámbitos donde existe alguna responsabilidad del Estado, en particular aquellas organizaciones que promueven con su actuar el interés general, lo que debe estar plasmado en los objetivos que se fijan al momento de

su constitución. Entre los objetivos que el Estado podrá considerar como de interés público están la asistencia social, la promoción de derechos o "la prosecución de objetivos de carácter cívico", dejando de esta manera un amplio abanico de posibilidades para que una organización sea considerada en esta categoría. El texto de la ley excluye a las organizaciones que actúan por interés propio o de sus asociados<sup>10</sup>.

El objetivo de esta nueva categorización fue doble. Por una parte, habilitar al Estado a otorgar fondos a las organizaciones que sean reconocidas en este carácter mediante la creación de un Fondo de Desarrollo, administrado por un consejo conformado por representantes del poder Ejecutivo y del conjunto de OIP que lo constituyan. La característica de ser sin fines de lucro permite al Estado traspasar recursos sin que estos adquieran la calidad de fomento económico, para lo que existe una legislación particular. Para asegurar esta condición se creó un registro especial dependiente del Registro Civil.

El registro de organizaciones de interés público se define como el acto necesario para reconocer por parte del Estado este carácter a las organizaciones y, con ello, hacerlas beneficiarias de los incentivos que se definen en esta misma Ley. El registro se propone como parte de las responsabilidades de la Secretaría General de Gobierno (MSGG), y su constitución parte con aquellas organizaciones que se han definido en la Ley de Juntas de Vecinos (Ley 19.418<sup>11</sup>). El proyecto entregó potestad a la Presidencia de la República para calificar a las organizaciones que pertenecerán al registro.

8.- Consejo Nacional de Participación Ciudadana. ¿Qué es el Consejo? En <http://consejoparticipacion.cl/que-es-el-consejo/>

9.- Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143>

10.- Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la Ley N° 20.500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. *Diario Oficial*, 16 febrero, 2011, p. 13. Disponible en [www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/34010/1/HL20500.pdf](http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/34010/1/HL20500.pdf).

11.- Ley N° 19.418, Sobre Juntas De Vecinos Y Demás Organizaciones Comunitarias. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=70040>

El fondo de fortalecimiento de organizaciones de interés público se estableció como la herramienta de fomento para la construcción de organizaciones de esta característica y como una forma de establecer un acceso igualitario al financiamiento del Estado.

Un segundo objetivo de la Ley, la inclusión de las OIP en la gestión del Estado, implicó la modificación de leyes con rango de Orgánica Constitucional, como la Ley de bases de la administración pública (Ley N° 18.575) y la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En ambos casos las modificaciones se refieren a incluir los aspectos del proyecto que agregan nuevas definiciones y normativa al Estado y las municipalidades para la inclusión de las OIP y de la constitución y financiamiento del fondo de fortalecimiento ya descrito. Mediante estas modificaciones se crean los Consejos Comunales de la Sociedad Civil, en reemplazo del Consejo Económico y Social (CES), que ya existía en la legislación como el espacio de representación de la ciudadanía organizada en el gobierno municipal. Así mismo se crean los Consejos de la Sociedad Civil con función similar en los servicios y organismos de la administración central.

Esta propuesta de reconocimiento del rol de la ciudadanía organizada tuvo un primer momento restringido, tal como se presenta en el Mensaje Presidencial que da origen al trámite de la ley, y que contenía una iniciativa legal dirigida a normar el desarrollo de asociaciones voluntarias y a dar el marco a la participación de estas asociaciones en la gestión del Estado, apuntando a las cuestiones más formales del reconocimiento legal del espacio de representación social ciudadana. Se trata de

un reconocimiento a la necesidad de aumentar la participación de las y los ciudadanos en la gestión del Estado como una práctica “clave de un ejercicio eficiente y prudente del poder político”<sup>12</sup>.

El proyecto concibe la participación ciudadana como una relación de cooperación entre los individuos y el Estado, individuos con derecho a asociarse libremente y por ello debe ser incluidos en la elaboración de las decisiones públicas. El argumento para otorgarle legalidad al proyecto de ley presentado fue que, protegiendo la libertad de asociación y el derecho y las libertades individuales que pudieran verse afectadas, se hace necesario legislar para aumentar la participación ciudadana.

En lo referente a los COSOC, incluidos en esta ley como la forma de representar a la ciudadanía organizada en la gestión del Estado y las políticas públicas, corresponde a un segundo momento del trámite, a partir del estancamiento del debate en el Congreso (en su primer trámite en la Cámara de Diputados), producto del extremo celo puesto por el Ejecutivo en el primer mensaje en pos de lograr acuerdos para su aprobación. Este celo legislativo se manifestó en que el primer proyecto se centre en el reconocimiento formal de las organizaciones que componen el *tercer sector*, incluyendo a aquellas que no formaban parte del primer acuerdo para promover la ley, como el caso de las organizaciones tradicionales del voluntariado, por ejemplo, los bomberos. En un segundo momento se amplió el ámbito de inclusión de las organizaciones, catalogadas como *sin fines de lucro*, ahora ya de manera formal en la estructura de las instituciones públicas, reconociéndose dos ámbitos; por un lado,

---

12.- Historia de la Ley N° 20.500, Op. cit., p. 6.



el gobierno local, presente en el primer mensaje y las instituciones del Estado, es decir Ministerios y Servicios. La figura para esta nueva inclusión se denominó Consejos de la Sociedad Civil. Como resultado de la promulgación de la ley, estos consejos han sido incluidos en los dos cuerpos legales señalados, responsables de la organización de la función pública.

El debate de esta ley se extendió entre junio de 2004 y enero de 2011, fecha en la que fue promulgada. El proyecto de ley se tramitó en tres etapas, llegando a comisión mixta, tal como se presenta en Tabla N° 2.

Tabla 2. Trámite de la Ley N° 20.500

Trámite	Período	Resultado	Responsables
Primer Trámite	07/2004 – 10/2007	Aprobado	Ricardo Lagos Michelle Bachelet
Segundo Trámite	11/2007 – 10/2008	Rechazado	Michelle Bachelet
Tercer Trámite (Mixta)	10/2008 – 03/2011	Aprobado	Michelle Bachelet Sebastián Piñera

Fuente: elaborado por el autor.

Antes de finalizar el extenso trámite asumió la presidencia Sebastián Piñera, marcando un cambio de signo en la primera magistratura del país, correspondiéndole a su gobierno la promulgación de la Ley. El proceso de implementación y puesta en régimen fue iniciado por el gobierno de la Alianza y continuado por el de la Nueva Mayoría, marcando un segundo cambio de signo político. Estas condiciones en el proceso de puesta en marcha de la Ley pueden ser observadas en las actas y documentación oficial de las instituciones involucradas.

La redacción del proyecto que, como hemos revisado, resume un conjunto de iniciativas de inclusión de la sociedad civil, llevadas a cabo en el primer decenio de gobiernos de la Concertación, tiene como hito original el compromiso entre el candidato, y luego Presidente, Ricardo Lagos y las organizaciones de la sociedad civil<sup>13</sup>, en el que quedaron plasmadas las ideas matrices de la inclusión de estas organizaciones en la gestión del Estado. Fue la presión de las organizaciones no gubernamentales y los dirigentes sociales que habían madurado la idea de la inclusión del mundo de las organizaciones sociales en la política, desvinculada de los partidos políticos y que reflejaba un anhelo de la base social de ser incluida formalmente en las decisiones que se tomaban regularmente en la institucionalidad, anhelo soportado sobre la base del protagonismo de estas organizaciones en la lucha por el retorno a la democracia, la que generó el espacio necesario para, rompiendo las formas de entender la participación política y social que está plasmada en la Constitución de 1980, de esencia corporativista<sup>14</sup>, incluir a las organizaciones sociales en la gestión del Estado.

La ley, entonces, fue el resultado de la tensión entre estos puntos de vista, el amparado en la Constitución de 1980, corporativista de los cuerpos intermedios, y el de la ampliación de la participación. De ello da cuenta el debate sobre la profundidad que adquirirá la promoción de las asociaciones ciudadanas y su inclusión en la toma de decisiones del Estado, en particular la figura de los COSOC.

## 4. LOS CONSEJOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La implementación de la ley implicó movilizar esfuerzos en la institucionalidad para dar forma a los espacios de participación creados. Desde la implementación de los registros de organizaciones, dependiente del Registro Civil, que implicó la responsabilidad de las municipalidades de informar de la constitución y vigencia de estas, hasta la dictación de nuevas normas de participación para las municipalidades e instituciones estatales.

Lo observado en las actas de los consejos dependientes de los organismos centrales fue, en primer lugar, el estado en que se encontraban estos esfuerzos a finales del año 2015, consignando los datos principales de los consejos constituidos y de la existencia de normativa que les permitiera funcionar. En esta revisión aparecen variadas interpretaciones de lo establecido en la Ley y una adaptación de antiguos mecanismos de participación existentes en los ministerios y reparticiones públicas.

La información levantada consideró la frecuencia de sus reuniones, lo que permite observar sus procesos de institucionalización, la representación observada que ayuda a cuantificar el impacto de su funcionamiento y las demandas levantadas, los temas analizados y el impacto en la institucionalidad.

**13.-** Ver documento electrónico disponible en <http://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html>. Delamaza (2004) comenta que previo a este acuerdo con el candidato Lagos, existió un trabajo desarrollado en la División de Modernización del Estado, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que consideraba la participación de las OSC con carácter decisorio.

**14.-** Nos referimos a lo que se puede observar en el artículo 19 de este cuerpo legal, donde la organización social se sitúa como el espacio intermedio entre el Estado y los ciudadanos, alejada de las influencias de los actores políticos.

#### 4.1. Tendencias generales en los Consejos de la Sociedad Civil

Hasta diciembre del año 2015 se había creado un total de 142 COSOC<sup>15</sup> en las distintas reparticiones públicas del Estado chileno. La Ley N° 20.500 establece la facultad de la autoridad de definir la calidad de interés público de las organizaciones que así lo requieran, caracterizando estas como las de tipo *comunitario* (juntas de vecinos, uniones comunales, otras organizaciones comunitarias funcionales) y las *Organizaciones Sin Fines de Lucro* (OSFL)<sup>16</sup>. La Ley dio forma a dos tipos de consejos, el comunal y el institucional. El primero hace referencia a la representación de las organizaciones en el territorio ante el gobierno comunal. El segundo permite a estas organizaciones la representación ante los organismos del Estado en la construcción de las políticas públicas. El reconocimiento de las organizaciones sociales busca dar contexto a la capacidad de la ciudadanía de constituirse como cuerpo estructurado, pero no otorgarle capacidad de autogobierno. Este reconocimiento es parte de un debate sobre las formas que adquiere la libertad de asociación, reconocida como derecho en la Constitución de 1980, fuertemente asociada a la libertad individual, tutelada por el Estado en aspectos como la no inclusión en el debate político. Si la Constitución protege el derecho de asociación y por ende la participación, a la vez la limita y castiga como ilícito la vinculación entre asociación y política (Viveros, 2008) restringiendo y controlando el

involucramiento de las organizaciones ciudadanas (sindicatos, asociaciones profesionales, juntas de vecinos) en la política pública. Por ello es que la normativa de participación ciudadana de los organismos del Estado hace énfasis en la vinculación entre organización social e institución pública en los temas que le son propios.

En diversos servicios del Estado existen precedentes de organismos de participación de las organizaciones sociales anteriores a la Ley N° 20.500. El tipo de organizaciones que compone los consejos esta reglado por la reforma a la Ley N° 18.575<sup>17</sup>, que en su artículo 74 indica: “Los órganos de la Administración del Estado deberán establecer consejos de la sociedad civil, de carácter consultivo, que estarán conformados de manera diversa, representativa y pluralista por integrantes de asociaciones sin fines de lucro que tengan relación con la competencia del órgano respectivo.” La Tabla N° 3 da cuenta del número y tipo de consejos constituidos, además del número de consejeros.

Tabla 3. COSOC en ministerios y organismos dependientes del Estado

Área de Dependencia	N° Consejos	N° Consejeros
Salud	36	418
Trabajo	21	145
Economía	16	193
Vivienda	15	205

15.- Las fuentes para determinar el número y características de los Consejos es la provista por la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno (DOS-MSGG). Esta información se ha complementado con la obtenida en una búsqueda realizada durante el 2015 en fuentes de información abierta, como los sitios web de las distintas reparticiones públicas.

16.- Ley N° 20.500 sobre Participación Ciudadana, Art. 15, incisos primero y segundo.

17.- Se trata del texto refundido de la Ley N° 18.575, disponible en el DFL 1 de 2001, reformado por última vez en febrero de 2011, al momento de la publicación de la Ley N° 20.500, sobre participación ciudadana. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idParte=o&idVersion=>

Agricultura	7	48
Justicia	7	173
Desarrollo Social	5	22
Educación	5	50
Hacienda	5	33
Energía	4	35
Relaciones Exteriores	4	55
Interior	3	156
Medio Ambiente	3	36
Minería	3	23
Transporte y Telecomunicaciones	3	29
Secretaría Gral. de Gobierno	2	138
Bienes Nacionales	1	12
Cultura	1	119
Obras Públicas	1	18
<b>Total</b>	<b>142</b>	<b>1908</b>

Fuente: elaborado por el autor a partir de la información proporcionada por la DOS.

El número de COSOC constituidos incluye a los que se han creado en los niveles regionales de algunas de las instituciones estatales. Es el caso de los consejos asociados a los Servicios de Salud, en total 33, vinculados con FONASA; es decir, constituidos en cada división administrativa. En otras reparticiones se ha optado por constituir un Consejo en cada dependencia, como se puede observar para la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ). Se da el caso de que, al mismo tiempo, el Ministerio del cual depende también ha creado un COSOC de nivel nacional; por ejemplo, el Mi-

nisterio de Justicia, del cual dependen las CAJ. Esta inclusión es objeto de debate en la medida que la Ley N° 20.500 no explicita el nivel en el que debe constituirse el Consejo. La normativa de participación ciudadana de cada Ministerio u organismo asociado al Estado; es decir, aquellos para los que rige la Ley de Bases de Administración del Estado (Ley N° 18.575), ha definido cuál es el alcance de la inclusión ciudadana, por lo que se han establecido diversos criterios que, en algunos casos, incluyen la incorporación en el nivel regional. También estos criterios difieren en la forma de constitución del Consejo, la manera en que se elige al presidente del Consejo y el alcance de involucramiento en las funciones de la institución. En casos específicos se ha “convalidado” anteriores formas de inclusión ciudadana con las exigencias legales vigentes.

Tabla 4. Número de Consejos de la Sociedad Civil por año de creación

<b>Año de Constitución</b>	<b>Número de Consejos Constituidos</b>
Antes de 2011	7
2011	3
2012	31
2013	50
2014	9
2015	42

Fuente: elaborado por el autor a partir de información proporcionada por la DOS.

La Tabla N° 4 da cuenta del número de consejos constituidos por año de constitución. Destacan dos momentos de empuje en la constitución de estos consejos. El primero es a partir de 2012, relacionado con el instructivo de participación ciudadana publicado por el gobierno de Sebastián Piñera y como una de las respuestas a la eclosión de demandas desde la ciudadanía durante 2011. El segundo es durante 2015, relacionado en este

caso con la puesta en marcha de las instrucciones sobre el aumento de la participación ciudadana en el Estado derivadas del instructivo N° 7 de 2014, desde el gobierno de Michelle Bachelet.

La Tabla N° 5 da cuenta de los mecanismos de elección que se observan en la constitución de los COSOC del Estado.

Tabla 5. Mecanismos de generación de los COSOC

Mecanismo de Generación	% de Consejos
Asamblea	14%
Designado	37%
Elegido	45%
Indirecto	2%
Mixto	2%

Fuente: elaborado por el autor a partir de información proporcionada por la DOS.

Aun cuando, de acuerdo con la información obtenida desde los sitios de participación ciudadana de cada servicio, la mayor parte de los consejos son elegidos por las organizaciones sociales que se han inscrito para participar, es destacable que un número de estos organismos sea designado por el jefe de servicio.

Una parte de los consejos funciona en la modalidad de *asamblea*. Es decir, en el COSOC participan todas las organizaciones que se han inscrito para tal efecto, designado para ello un consejero titular y otro suplente. Un ejemplo de esta forma de funcionamiento es el del consejo de la SUBTRAN del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Es importante destacar que la información más escasa es la de los padrones de organizaciones que han participado de la generación de los COSOC respectivos. Incluso los consejos que son elegidos

por votación no mantienen información pública de las organizaciones sociales que han participado de este proceso. El número de organizaciones cadastradas entre los COSOC que se han constituido alcanza a las 4.917, en las que se han considerado las que componen los distintos consejos, mediante la asistencia explicitada en las actas.

## 4.2. Identificación de demandas

La lectura de las actas permitió identificar las demandas levantadas en cada consejo, el proceso de discusión entre los consejeros y de qué forma responde la autoridad a esta nueva realidad que se le plantea. Por *demanda* se entiende un problema identificado por una o varias organizaciones miembros del COSOC en el que la institución aparece como responsable de su solución. Este problema puede estar asociado a la falta de atención por parte del Estado, representado por la institución específica, o a una diferencia entre lo que una iniciativa de política pública está proponiendo y lo que opinan las organizaciones al respecto. Este problema puede estar acompañado de una propuesta de solución sin que esto sea obligatorio.

Debido a la variedad de formatos presentes en las actas revisadas, algunas de ellas muy detalladas y otras más generales, el proceso de identificar las demandas que fueron levantadas en el periodo que va del año 2012, un año después de la promulgación de la Ley N° 20.500, al año 2016, corresponde a una interpretación libre de la lectura de las mismas. No existe un listado al que se pueda hacer referencia. Esta variedad a la que se hace referencia puede ser objeto de debate si se considera como un obstáculo para el análisis que se realizó. Debido a que actas y documentación formal asociada a los COSOC son elaboradas por funcionarios de cada institución que han sido designados como

responsables de registrar acuerdos, propuestas, solicitudes de información efectuados en el marco de una reunión formal del consejo o como producto de su aprobación (particularmente en el caso de los reglamentos de funcionamiento), resultados que luego son aprobados por los consejeros, todo el proceso se reviste de una formalidad que las constituyen en un canal de información posible de analizar y verificar. Esta característica aminora el efecto de “ruido en la comunicación” que pudiera observarse desde un agente externo.

Luego de identificar las demandas expuestas en cada consejo, ellas se clasificaron en grandes temas relacionados con la discusión sobre políticas públicas en desarrollo en cada institución, expresadas en proyectos de ley o problemas derivados de su implementación, y aquellos relativos al desarrollo de la política de participación ciudadana que había albergado la implementación de los Consejos de la Sociedad Civil; es decir, el punto de vista usado para la clasificación estuvo relacionado con los objetivos de implementación de esta política inclusiva de las organizaciones sociales. La categorización buscó ayudar a comprender mejor estas opiniones. Se agregó una categoría para clasificar las demandas que excedían la institucionalidad vigente; es decir; que quedaban fuera de los objetivos descritos.

Funciones del consejo	Demandas apelan a la solución de problemas que se presentan en el funcionamiento del Consejo.
Mejor atención institucional	Demandas hacia la institución, en relación con la forma en que se implementan las políticas, cumple sus funciones, problemas de trato en la atención y otros.
Políticas públicas sectoriales	Demanda referida al cumplimiento efectivo o en condiciones aceptable de alguna de las obligaciones institucionales como entrega de bonos, subsidios u otras obligaciones de este tipo.
Problemas fuera de la institucionalidad	Demandas sobre cuestiones que dependen de otras instituciones o en las que la institución no tiene posibilidad de dar solución.

Fuente: elaborado por el autor a partir de las actas de los consejos revisados.

Tabla 6. Categoría de demandas

Categoría de demanda	Alcance de la categoría
Cambio estructural	Demandas que implican un cambio en las políticas públicas vigentes o ratificadas por alguna ley y que obligan a la institución aludida.

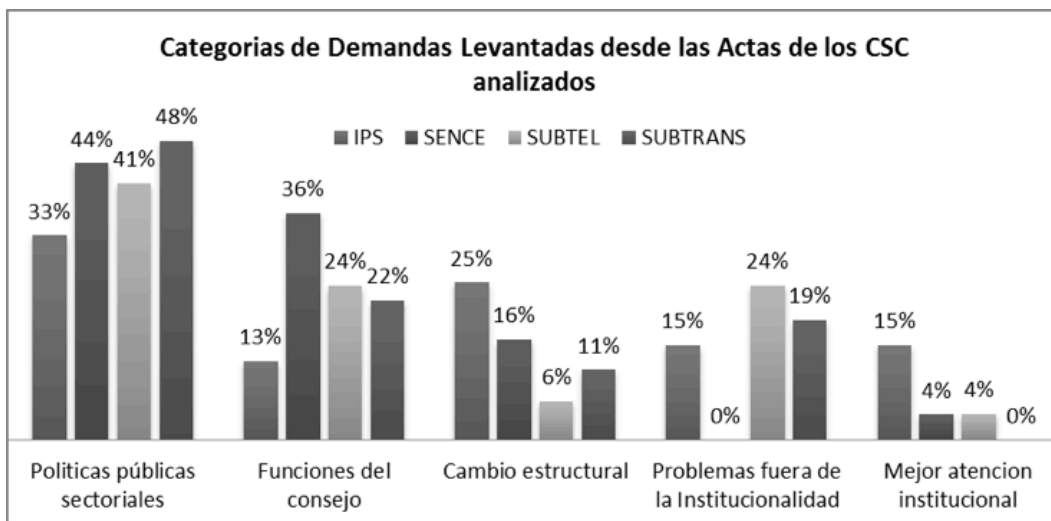
Es posible observar una mayor frecuencia en las demandas asociadas a las Políticas Públicas Sectoriales. Esta es más relevante en los consejos asociados al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), cuestión que se puede vincular con la función que cumple este ministerio en la regulación de políticas públicas que no ocurre con el Ministerio del Trabajo (MINTRAB), al que pertenecen los otros dos consejos analizados, cuya función esta mayormente asociada a la distribución de subsidios y servicios.

En segundo lugar, aparece la categoría de Funciones del Consejo lo que se asocia con propuestas o problemas que los consejeros identifican con el rol que los COSOC pueden cumplir en la relación con la institución. En este caso se observa una mayor frecuencia en los consejos donde se observa, como se puede ver más adelante en la descripción de las actas, una mayor conflictividad con la autoridad derivada de la voluntad del Consejo de jugar un rol más activo en la discusión de las políticas públicas.

También se observa, como caso particular, que el Consejo del Instituto de Previsión Social (IPS) está más abocado a los temas contingentes de la función institucional. Sus demandas están más enfocadas en levantar problemas asociados

con el cambio del sistema de pensiones (cambio estructural) y aquellos derivados de la entrega de subsidios, la oportunidad en que se entregan, el alcance, la exclusión de algunos grupos y otros asociados a la Atención Institucional. En este caso el carácter de la institución, fuertemente abocada a la entrega de beneficios sociales a sectores de menores recursos, y la composición del Consejo, como se verá más adelante con mayor presencia de organizaciones de pensionados, trabajadores y adultos mayores, puede impactar en el Consejo.

El gráfico siguiente muestra una comparación entre las frecuencias de demandas de los cuatro consejos revisados.



Fuente: elaborado por el autor a partir de las actas de los COSOC.

## 5. ¿CUÁNTO INCIDEN LAS ORGANIZACIONES SOCIALES?

Hemos revisado cómo la Ley N° 20.500 es el resultado de diversos esfuerzos por incluir a la sociedad civil en la gestión del Estado. Este proceso de construcción de una política de participación ciudadana se dio en el marco de un debate mayor sobre la forma que debería tomar esta inclusión, la profundidad de la misma y los temores sobre el impacto que esto pudiera tener en el frágil escenario político de los primeros años de la transición.

Evaluar esta ley implicó medir la influencia de la representación ciudadana en las instituciones, a través de su participación en los consejos. No es posible contar el número de políticas que las organizaciones han logrado construir. Esto implicaría que se han cambiado las formas en que el Estado concibe el proceso de generación de estas. Lo que se deduce de las actas es que existe la voluntad de incluir a la sociedad civil, pero esto se topa con la forma que adquiere la agenda legislativa y los tiempos en los que se propone llevarla a cabo. La presencia de un tercer actor, el *actor comunitario*, en esta ecuación implica tiempos y esfuerzos a los que el Estado no se ha adecuado. Tanto el tipo de debates que se llevan a los COSOC, como la disponibilidad a acoger las demandas, establecer agendas comunes o incorporar a los representantes sociales a las definiciones de políticas, está restringido a la capacidad de las organizaciones de presionar de manera directa para que esto ocurra (Delamaza, 2011).

Las instituciones, por su parte, son tributarias de

un modo de construir las políticas públicas donde un papel relevante lo juegan los directamente interesados desde un punto de vista del beneficio que estas puedan tener a su favor. En la opinión de un consejero de la SUBTRANS, el temor a los inconvenientes de la participación por las críticas, cuestionamientos y exigencias que esta considera y el consiguiente retraso de la acción gubernamental; es decir, de la solución de los problemas, impactan negativamente en la actitud institucional hacia los consejos<sup>18</sup>.

Se observa, al mismo tiempo, una incapacidad de las organizaciones sociales de elaborar una agenda común que considere al menos las demandas que están representadas en el consejo. Cuando ocurre que las organizaciones participantes construyen una propuesta lo que se observa es un detalle de las demandas particulares sin un sentido común que permita instalar un debate distinto del que ya está construido por la autoridad. El diseño institucional que se observa en los instructivos presidenciales y en la elaboración de las normas de participación ciudadana de cada institución, contribuye a que los consejos no puedan representar una voluntad mayoritaria frente al proceso de construcción de las políticas públicas, al transformar los consejos en una reunión de representantes de distintos sectores separados en el proceso de elección y sin vínculos entre sí, donde la ponderación de cada sector es una atribución de la autoridad.

Para las organizaciones resulta difícil involucrarse en la construcción de las políticas públicas. Una razón es el carácter focalizado de algunas de estas políticas, al restringir el universo de beneficiados por ellas. El objetivo de la representación de la

---

18.- Valenzuela, Jaime. 2015. "Los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC) y la SOCHITRAN, Jul 2015". Disponible en <http://www.sochitran.cl/opinion-de-socios/consejos-de-la-sociedad-civil-jul-2013/>. Jaime Valenzuela fue presidente del consejo de la sociedad civil de la SUBTRANS en representación de la SOCHITRAN.



organización en el Consejo se desdibuja al no poder establecer una interlocución válida con la institución, basada en las demandas que le son propias.

Al observar el trabajo de los consejos se pueden ver los efectos de esta doble relación de intereses. Las actas y los documentos revisados permiten configurar dos grupos diferenciados de Consejo. En el primero está el Consejo del IPS y la primera etapa del SENCE, en ambos casos centrados en mejoras institucionales a las prestaciones actuales y en el cambio estructural; es decir, el reemplazo de las políticas actuales por otras basadas en un nuevo modelo, como en particular se observa con el cambio del sistema de pensiones. Un segundo grupo, formado por las subsecretarías del MTT (SUBTRANS, SUBTEL) y el segundo período del SENCE, están centrados en las políticas institucionales, discusión de leyes, propuestas sobre políticas públicas y en las funciones del Consejo.

Las razones para esta diferenciación son múltiples, propias de la realidad de cada sector, pero entre ellas destacan la composición del Consejo y las diferencias institucionales.

El tipo de organizaciones que componen el Consejo incide en el tipo de debates que se dan al interior. El caso de la SUBTEL, donde hay fuerte presencia de las organizaciones de defensa de los consumidores, lleva la discusión en el Consejo a temas de regulación de los servicios y no necesariamente a la formulación de políticas. Por su parte, los consejos del SENCE y SUBTRANS y un segundo momento en el Consejo de SUBTEL, donde las organizaciones que lo componen están vinculadas de alguna manera con la agenda institucional y sus intereses están orientados a una mejora en las políticas públicas, se observa una mayor inclinación a que se produzcan debates de mayor profundidad y crítica.

Las diferencias institucionales inciden en la forma de incluir a las organizaciones sociales en las po-

líticas públicas. El tipo de institución opera como marco de encasillamiento para la inclusión en las políticas públicas. Si se trata de una institución enfocada en la distribución de beneficios estatales, el debate se enfocará en la forma en que estos beneficios se implementan. Este será más particularista —es decir, alejado de la discusión de la política pública— si las organizaciones que componen el Consejo representan a los sectores afectados por la entrega de los beneficios. Si la institución es reguladora, en el sentido de que su principal esfuerzo es generar políticas para el sector en el que actúa, la participación se centrará en comprender y proponer cambios en la política. Si esto va acompañado con un Consejo con participación de organizaciones que analizan el sector y cuya representación es desde otras formas de entender la política, el debate se enfocará en mejorar o cambiar las políticas públicas del sector.

Tabla 8. Relación enfoque institucional y tipo de representación

		Enfoque Institucional	
		Gestora de Beneficios estatales.	Generadora de política pública.
Organización Mayoritaria	Representación Sectorial	Debate sin resultados. No hay avances en el mejoramiento de las políticas públicas.	Debate con resultados. Hay avances en el mejoramiento de las políticas públicas.
	Representación de Afectados	Largas listas de demandas particulares. No se discuten las políticas públicas.	No se produce debate. La discusión se traslada a otros espacios de participación.

Fuente: elaborado por el autor.

Los resultados de esta relación entre tipo de institución y tipo de organización pueden anticipar los resultados de la participación en los COSOC del Estado, tal como se propone en la Tabla N° 8.

## 6. CONCLUSIONES

Aun cuando el tiempo transcurrido desde la publicación de la Ley es breve y que la aplicación de la misma no ha completado un ciclo, en la medida que no todas las instituciones han incorporado la *participación ciudadana* en su gestión, al no estar constituidos todos los consejos, sus bajos efectos, expresados en que existen pocos casos en que una política pública sea producto de la inclusión de las organizaciones sociales, son consecuencia de un debate inconcluso sobre el rol de estas organizaciones en la política.

El diseño de la Ley ha dejado una buena parte de la implementación a la reglamentación que cada institución construye para la inclusión ciudadana, lo que deriva en que la profundidad que alcanza esta es un acto de voluntad de la autoridad. Eso es lo que se observa en el Consejo de la SUBTRANS, donde se avanza más en la elaboración de políticas públicas producto de la decisión de

esta Subsecretaría de incorporar al Consejo en las discusiones sobre los problemas de Transporte, en particular a las normas de tránsito y la inclusión de otros medios de transporte, como la bicicleta. El fomento de una representación débil, enfocada en la defensa de derechos particulares o contra los abusos, se basa en una visión conflictiva de la inclusión ciudadana en la gestión de Estado. En una mirada de largo plazo, pasando de lo deseado a lo posible, se debería producir una maduración de la organización social en el mismo proceso que la institucionalidad la incorpora. Ello será posible en la medida que aumente la capacidad de decidir y se abandone el diseño exclusivamente consultivo de los COSOC.

En el trascurso del tiempo en que se realizó este trabajo, se convocó desde la Presidencia de la República a un Consejo para analizar reformas a la Ley N° 20.500. Esta convocatoria recogió la preocupación de las organizaciones de la sociedad civil por el lento avance en la implementación de la normativa de participación ciudadana. Los resultados de esta comisión están plasmados en un documento que condensa lo propuesto por 22 consejeros y lo levantado desde encuentros regionales y audiencias públicas.

El tipo de propuestas realizadas por el Consejo se pueden enmarcar en dos ideas centrales; dotar a la Ley N° 20.500 de una institucionalidad que le permita hacer exigible la incorporación de las organizaciones a la gestión del Estado y a darle cuerpo a la participación ciudadana. También en las recomendaciones del Consejo hay un esfuerzo por aclarar conceptos y delimitar términos, buscando de esta manera que no haya espacio a las interpretaciones al momento de implementar una iniciativa de participación ciudadana.

Es posible afirmar que la institucionalización de la participación ciudadana no apunta a resolver el problema de la forma que adquiere el proceso de construcción de las políticas públicas en el Estado. Como hemos observado, el problema no radica en que las organizaciones no estén integradas a las instancias de participación sino, más bien, la forma en que cada institución resuelve integrarlas. Y esta forma está asociada al tipo de institución, su experiencia en integrar a las organizaciones y la voluntad de traspasar responsabilidades hacia los órganos de participación. Para ello se requiere reconocer en la sociedad civil la capacidad de construir políticas públicas. Lo que se observa es que no basta con incluir, se requiere traspasar responsabilidades.

Esta forma de resolver los problemas de la legislación, que podemos denominar como *colocar el problema en un tercero*, que tiene como responsabilidad supervisar el cumplimiento de la ley, mantiene el modelo de dejar en las instituciones la definición de cómo y con qué profundidad se implementa la normativa. El modelo de la superintendencia no hará que la institución modifique la forma en que

construye la política pública. O, al menos, lleva el problema a un debate sobre interpretaciones que, de resolverse, alarga la implementación de los beneficios de la ley. Este es el caso de la Ley de Transparencia, por ejemplo.

Una solución para una real inclusión de la sociedad civil en la política pública es integrarla como un principio al que debe adaptarse la institucionalidad, semejante a la *igualdad ante la ley* o la *no discriminación*. En este sentido es que se puede entender la propuesta del Consejo para la participación ciudadana de incorporar la participación como derecho humano exigible<sup>19</sup>. Se trata de una propuesta con baja posibilidad de ser implementada, pues apunta al espacio de mayor conflictividad de la legislación. En su defecto es posible introducir normas sobre el comportamiento de las instituciones que puedan tener un efecto semejante. La participación ciudadana debe llegar al reglamento que gobierna el actuar de las instituciones.

Fuera del marco de esta investigación es necesario comentar que la atomización de la representación expresada en la multiplicidad de organizaciones identificadas con problemas públicos y la incapacidad de asociarse para enfrentarlos de manera común, restan fuerza al actor comunitario. A esto contribuye tanto el marco constitucional que restringe la construcción de organizaciones fuertes, como la ausencia de una política estatal que potencie la representación social. En este sentido, la propuesta de reformas a la Ley N° 20.500, puesta en discusión por la Comisión sobre Participación Ciudadana, apunta a incluir más medidas de fomento a las organizaciones.

---

19.- )Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Informe Final, enero de 2017, p. 40. Disponible en <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>

## BIBLIOGRAFÍA

**Asociación Chilena de Voluntarios (ACHV)** (2015). "Catastro de Consejos de la Sociedad Civil de la Administración del Estado". Documento en papel sin publicar.

**BREGAGLIO, R., CONSTANTINO, R. Y CHÁVEZ, C.** (2015). *En cancha ajena: la participación ciudadana a través de los Consejos Nacionales en derechos sociales. El caso de Salud, Educación y Trabajo*. Lima, Perú: Konrad.

**CLAD** (2009). C. I. D. P. C. en la Gestión Pública. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, llevada a cabo entre el 30 de noviembre y el 1 de diciembre.

**COHEN, J. L. Y ARATO, A.** (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

**CUNILL, N.** (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**DELA MAZA, G.** (1999). Conflicto político y diseños institucionales de participación en el caso chileno. *Revista de Sociología*, N° 13.

**DELA MAZA, G.** (2004). *Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)*. Universidad de Chile. Departamento de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política.

**DELA MAZA, G.** (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *Polis* (Santiago), Vol. 10 (N° 30), pp. 45-75. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000300003>

**DELA MAZA, G. Y THAYER, L.** (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE* (Santiago), Vol. 42 (N° 127), pp. 137-158. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300006>

**DE SOUSA SANTOS, B. Y AVRITZER, L.** (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático. *Centro de Estudos Sociais (CES)*.

**ESPINOSA, M.** (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, Vol. 5 (N° 10), pp. 71-109. Recuperado el 2 de agosto de 2018. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&tlng=es).

**GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, C.** (2015). Sistema político y formas de gobierno. En *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. Instructivo N° 007, del 6 de agosto de 2014, pp. 29-48. México, DF: Tirant lo Blanch.

ISBN 9788490867471. Disponible en [http://www.participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Instructivo-N\\_007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf](http://www.participemos.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Instructivo-N_007-de-Participaci%C3%B3n-ciudadana-2014.pdf)

**LAHERA, E.** (2004). En *Política y políticas públicas*, Vol. 95. United Nations Publications.

**LECHNER, N.** (1994). La (problemática) invocación de la sociedad civil. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 3 (Nº 5), pp. 131-144.

**PAIVA, V.** (2004). ¿Qué es el tercer sector? *Revista Científica de UCES*, Vol. 8 (Nº 1), pp. 99-116.

**REMY, M. I.** (2007). *Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo*. Sociedad Civil y Desarrollo Local. Pp. 1-33. México: ISTR-Editorial Porrúa.

**RODRÍGUEZ, D. Y RÍOS, R.** (2002). Las organizaciones sociales en una sociedad compleja. En *Gobernar los Cambios: Chile, más allá de la crisis*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

**SOTO, F. Y VIVEROS, F.** (2016). Organizaciones de la sociedad civil en Chile: propuestas para financiamiento público y fortalecimiento institucional. *Polis* (Santiago), Vol. 15 (Nº 45), pp. 429-454. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300021>

**TARROW, S.** (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza.

**MARTÍNEZ, M.T.V.** (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. En Guerra, E. *Décimo Certamen de Ensayo Político* (pp. 31-48). Nuevo León, México: Comisión Estatal Electoral.

**VIVEROS, F.** (2008). Marco Jurídico de la Participación Ciudadana en Chile. En DELAMAZA, G., *Informe Final, Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos, Programa Ciudadanía y Gestión Pública.

## REFERENCIAS ONLINE

**Ley Nº 20.500.** Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 16 de febrero de 2011  
Disponible en <http://bcn.cl/1uvvd>

**Ley Nº 19.418.** Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 20 de marzo de 1997  
Disponible en <http://bcn.cl/1uxij>

**Ley 18.575.** Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile. 17 de noviembre de 2001  
Disponible en <http://bcn.cl/20k35>

**“Acuerdo por la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”.** Documento electrónico disponible en: <https://participo.blogcindario.com/2005/10/00047-acuerdo-por-la-participacion-ciudadana-osc-y-ricardo-lagos.html> [Revisada el 23 de agosto de 2018].

**Asociación Chilena de Voluntarios (ACHV).** (2015) “Catastro de Consejos de la Sociedad Civil de la Administración del Estado”. Documento en papel sin publicar. Informe Final. En: Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Disponible en <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>. [Visitada el 23 de agosto de 2018]

**Constitución Política de la República de Chile.** Decreto Supremo N° 1.150, de 1980. Ministerio del Interior. Publicado en el Diario Oficial de 24 de octubre de 1980.

# DESEMPEÑO PRODUCTIVO Y APROVECHAMIENTO SECTORIAL DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES EN LA ECONOMÍA MEXICANA<sup>1</sup>

*Productive performance and sectoral utilization of the digital  
technologies in Mexican economy*



autores

**Mario Alejandro Arellano Morales<sup>2</sup>**

**Armando Peralta Díaz<sup>3</sup>**

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar los vínculos entre las tecnologías digitales y el desempeño productivo sectorial en la economía mexicana, con el fin de ofrecer un diagnóstico y análisis que contribuyan al diseño e implementación de las políticas públicas en la materia. La metodología utilizada consistió en la construcción de un índice de capacidades digitales, a partir de once subíndices de uso y aprovechamiento de estas tecnologías, para explorar sus vínculos con las variables del desempeño productivo sectorial (producción, empleo, productividad). Los hallazgos de la investigación indican que aún es exígua la cantidad de sectores que están aprovechando el potencial de las tecnologías digitales en sus actividades productivas. En las recomendaciones se plantean tres elementos que consideramos importantes para avanzar en el cierre de las brechas digitales: desarrollo de capacidades internas, el financiamiento y la construcción de una agenda digital de largo plazo.

**PALABRAS CLAVE:** tecnologías digitales, desempeño productivo, desarrollo empresarial, productividad, agenda digital.

## ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the links between digital technologies and productive sectorial performance in the Mexican economy, in order to offer a diagnosis and analysis that will contribute to the design and implementation of public policies in this area. The methodology used consisted of the construction of an index of digital capacities, from eleven sub-indices of use and use of these technologies, to explore their links with the variables of the productive sectorial performance (production, employment, productivity). The research findings indicate that the number of sectors that are taking advantage of the potential of digital technologies in their productive activities is still small. The recommendations raise three elements that we consider important to progress in closing the digital gaps: development of internal capacities, financing and the construction of a long-term digital agenda.

**KEY WORDS:** digital technologies, productive performance, business development, productivity, digital agenda.

---

1.- El presente trabajo es parte del estudio "Tecnologías Digitales para el Desarrollo: Perspectivas para México" de INFOTEC. Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación. México.

2.- Licenciatura, Maestría y Doctorado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Investigador INFOTEC, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación. México. Correo electrónico: arellanomma@gmail.com. ORCID: 000-0003-1805-1562

3.- Doctor en Administración de Empresas por la Universidad de Negocios ISEC. Director Adjunto de Competitividad. INFOTEC, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación. México. Correo electrónico: armandopdiaz@gmail.com. ORCID: 0000-0002-3664-1198.

Artículo recibido el 7 de septiembre y aceptado el 27 de noviembre 2018.



## 1. INTRODUCCIÓN

Las tecnologías digitales han ido permeando casi todas las actividades de las sociedades contemporáneas. Su importancia es corroborada por la creciente atención que se les asigna dentro la prospectiva institucional en el plano internacional. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se reconoce su potencial y se convoca a los países a incentivar un mayor acceso a estas tecnologías, de tal modo que dentro de las prioridades de la Agenda se propone “el avance en la innovación tecnológica, la economía digital y la sociedad de la información” (CEPAL, 2017, p. 11), para apoyar a los países de la región de América Latina y el Caribe en la implementación de este nuevo instrumento para la construcción del desarrollo sostenible.

En los países en desarrollo la introducción de las tecnologías digitales no implica resultados automáticos. Algunos estudios demuestran que la incorporación de las tecnologías tiene que ir acompañada por cambios profundos en los procesos internos y en las relaciones de las empresas con proveedores, socios y clientes, entre otros factores (Plottier, Rovira y Stumpo, 2013).

En el caso de México se ha conseguido avanzar en algunos sectores en la adopción de estas tecnologías. Sin embargo, todavía no se ha logrado un impacto significativo en el crecimiento de la economía, el empleo y la productividad. Por lo tanto, resulta conveniente explorar el uso y aplicación de las tecnologías digitales en el sector productivo, a través del examen de la información disponible en las encuestas relacionadas con estos rubros<sup>4</sup>.

El alcance de la investigación es de corte exploratorio, debido a que se trata de un fenómeno poco estudiado y se pretendió investigar desde una perspectiva innovadora. En este orden de ideas tratamos de responder a los interrogantes sobre el aprovechamiento de las tecnologías digitales y su impacto en el desempeño productivo sectorial de la economía mexicana.

En este sentido, el objetivo principal de este artículo consiste en explorar el avance reciente en la incorporación de las tecnologías digitales en el sector productivo de la economía mexicana para ofrecer un diagnóstico, análisis y evaluación en la materia, con el propósito de *contribuir a la discusión en el diseño e instrumentación de las políticas públicas orientadas a cerrar la brecha digital en el país*, respecto de los países más avanzados, e impulsar el tránsito hacia la sociedad de la información y del conocimiento.

Para cumplir con nuestro propósito, el trabajo está estructurado de la siguiente forma: después de esta nota introductoria, en la segunda sección se presenta la metodología utilizada en el tratamiento de la información estadística. En la tercera, se expone un marco de análisis relacionado con la importancia que adquiere en la actualidad la incorporación de las tecnologías digitales para impulsar la competitividad y productividad de la economía. Posteriormente, se presentan los resultados de la investigación en los que se ofrece un panorama de las capacidades digitales y su vínculo con el desempeño productivo sectorial. A la luz de los resultados, en la cuarta sección se analizan las implicaciones para la construcción de una agenda digital con visión de largo plazo para el país. Finalmente, en las conclusiones y reco-

---

4.- INEGI, Encuesta Nacional sobre Tecnologías de la Información y Comunicación 2013.

mentaciones se exponen los hallazgos centrales de la investigación, en los que se destaca que *todavía es reducido el número de sectores que están aprovechando el impacto potencial de las tecnologías digitales en su desempeño productivo.*

## 2. MARCO DE ANÁLISIS

Las tecnologías de la información y comunicación (TIC) están modificando las formas de trabajar, pensar, interactuar y realizar nuestras actividades cotidianas en casi todos los ámbitos de la sociedad. En el terreno empresarial están transformando las formas de hacer negocios, las relaciones con clientes y proveedores, así como en la innovación de productos y procesos para la incursión en nuevos mercados. Este proceso obliga a las instituciones de los sectores público, privado y a la academia a prestar mayor atención a esta tendencia, para la adaptación no solamente de los modelos de negocio sino también de las políticas públicas de desarrollo industrial, tecnológico y empresarial en esta nueva etapa de cambio global.

La relación entre TIC y su impacto positivo en el desempeño empresarial y productivo ha sido motivo de controversia en la literatura, debido a la complejidad de elementos y factores determinantes que configuran dicha relación; aún no existe consenso sobre los resultados de las investigaciones. Como lo plantean Rovira y Stumpo (2013) para la sabiduría convencional el uso empresarial de las TIC representaba un beneficio automático por el simple uso de las mismas en las empresas; sin embargo, existen otras visiones que de acuerdo con los resultados de las investigaciones muestran que el impacto positivo de las TIC en el desempeño productivo no es lineal ni automático (Rovira y Stumpo, 2013).

A continuación, se presenta un marco de análisis con dos aspectos centrales: i) la importancia de las TIC y ii) los elementos que determinan el impacto no lineal de las TIC en el desempeño productivo. Ambos aspectos sirven de contexto analítico para sustentar los resultados de nuestra investigación, así como de fundamento a los planeamientos formulados en la sección 4.3., relacionados con las implicaciones para las políticas públicas y una agenda digital con visión de largo plazo y acciones de corto plazo.

### i) Importancia de las TIC

Como lo reconocen varios analistas (Barrantes et al., 2013; Katz y Galperin, 2013; Westernman et al., 2014, entre otros autores), el principal efecto de la digitalización consiste en su capacidad para transformar todos los flujos económicos al reducir los costos de transacción y los costos marginales de producción y distribución. Son tres los principales mecanismos de transmisión a través de los cuales se produce el impacto de las TIC en la economía y la sociedad: i) la generación de bienes y servicios digitales; ii) la agregación de valor al incorporar lo digital en bienes y servicios tradicionales; y iii) el desarrollo de plataformas de producción, intercambio y consumo. Esto es posible debido a que la economía digital está constituida por diversos componentes en los que subyace el carácter transversal de las tecnologías, tales como la infraestructura de telecomunicaciones, las industrias TIC (*hardware*, *software* y servicios) y toda una red de actividades económicas y sociales facilitadas por Internet, la computación en nube, la Internet de las cosas (*IoT*), los *big data*, la analítica de datos, la cadena de bloques, la inteligencia artificial y las redes móviles y sociales (CEPAL, 2013).

A la vez, son tres los componentes de la economía digital que permiten determinar el grado de avance y apropiación de las TIC en un país, estos son: i) la infraestructura en redes de banda ancha; ii) la industria de aplicaciones TIC; y iii) los usuarios finales (CEPAL, 2015). En la infraestructura de redes de banda ancha, los elementos básicos son la conectividad nacional e internacional, las redes de acceso local, los puntos de acceso público y la asequibilidad. Dentro del segundo componente, la industria (*hardware* y *software*) y las aplicaciones TIC incluye los servicios asociados a tales tecnologías. La parte de industria considera el desarrollo e integración de aplicaciones de *software*, la gestión de infraestructura de redes y la industria electrónica y de ensamblaje de equipos.

En los servicios TIC destacan los procesos de negocios y de procesos analíticos o de conocimientos. Estos incluyen aplicaciones horizontales como servicios financieros, contables y recursos humanos, además de los procesos de negocios verticales asociados a actividades específicas como el sector público, el sector manufacturero, el comercio, las telecomunicaciones, el transporte, la salud, entre otros. Los procesos de conocimiento aluden a actividades de mayor especialización y complejidad tales como los servicios analíticos, de diseño, de ingeniería y de investigación y desarrollo tecnológico.

El tercer componente, los usuarios finales (individuos, empresas y gobierno), definen el grado de absorción de las aplicaciones digitales mediante su demanda por servicios y aplicaciones. Es posible que con las aplicaciones de servicios TIC las em-

presas logren mejorar la eficiencia de los procesos productivos; así como en el gobierno mejorar la provisión de servicios públicos y la transparencia, y para los individuos progresar en su calidad de vida.

Sin embargo, como se demuestra en este trabajo el impacto potencial de las TIC en el desempeño empresarial y en los procesos productivos no es automático; en este estudio, para el caso de México, se verifica que la relación entre TIC y desempeño productivo no es directa o unívoca, tanto a nivel sectorial y agregado de la economía.

## ii) Impacto no automático de las TIC

En los países desarrollados los beneficios de las TIC se han visto reflejados en el crecimiento de la productividad y de la economía. Sin embargo, en las economías latinoamericanas los resultados de este impacto positivo aún son inciertos. Como lo señalan Rovira y Stumpo (2013) la relación entre las TIC y su impacto positivo en el tejido productivo latinoamericano es compleja y depende de varios factores relacionados con las características de las empresas, la tecnología, así como del entorno socioeconómico.

En los resultados de algunos estudios<sup>5</sup> se identifican como factores determinantes: las características propias de las empresas, el sector de actividad, las capacidades productivas, así como la relación con clientes, proveedores y otras empresas al interior o exterior de las cadenas productivas, para usar productivamente las TIC.

---

5.- Estudios compilados en el libro de Sebastián Rovira y Giovanni Stumpo, *Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.

Entre los elementos que determinan las capacidades de absorción de las tecnologías digitales para el proceso productivo empresarial destacan las habilidades por parte de las empresas para identificar, seleccionar e incorporar las tecnologías adecuadas para llevar a cabo el proceso de transformación digital orientado a realizar los cambios requeridos en la relación con clientes, los procesos operativos y los modelos de negocios para obtener beneficios (Westernman et al., 2014).

Respecto de los factores relacionados con la tecnología, su incorporación en las empresas depende de la disponibilidad de las soluciones tecnológicas específicas que son requeridas por las firmas, los costos de la inversión, los costos de mantenimiento, así como de la capacitación de los recursos humanos para la operación de las mismas. Las restricciones más severas para las empresas de la región están asociadas con el tamaño de las mismas, los altos costos de financiamiento y el capital humano calificado. La planta industrial en las economías de la región latinoamericana está conformada en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas, por lo que su dimensión dificulta el acceso al crédito. También para las empresas de menor tamaño no es fácil encontrar las soluciones tecnológicas adecuadas para su funcionamiento, en virtud de que una parte sustancial de la oferta nacional de *hardware* y servicios están orientados hacia el mercado exterior y las grandes empresas (Plottier, Rovira y Stumpo, 2013). En este sentido, existe una desconexión entre la oferta y la demanda de soluciones tecnológicas en los ámbitos local, regional y nacional; lo que hace necesario el diseño de programas en el marco de las políticas públicas para subsanar esta restricción.

Entre los factores de entorno deben destacarse la presencia de restricciones en el ámbito de la educación, así como lento avance en ciencia,

tecnología e innovación. Asimismo, gravitan en sentido negativo las limitaciones en materia de infraestructura para el despliegue de la banda ancha y de aplicaciones digitales más sofisticadas, la capacitación del capital humano, el marco jurídico y gobierno electrónico.

En este contexto, desde nuestra perspectiva, las políticas públicas digitales deben estar orientadas al diseño e instrumentación de acciones y programas para facilitar el acceso a los recursos financieros para que las micro, pequeñas y medianas empresas inviertan en la incorporación de tecnologías digitales en sus procesos productivos. Pero, además, se requiere del diseño e implementación de programas e instrumentos específicos que tomen en cuenta las capacidades de las empresas, las características sectoriales y las estructuras organizacionales, para estimular actividades de innovación que incorporen mayor conocimiento en los procesos productivos, para transformar y diversificar positivamente la estructura productiva.

En este trabajo se plantean tres tipos de recomendaciones en el ámbito de las políticas digitales, que están relacionadas con el financiamiento, la capacitación digital de recursos humanos y la vinculación entre la oferta y demanda de soluciones tecnológicas, para estimular la eficacia en la relación entre las TIC y el desempeño productivo y empresarial de las tecnologías digitales.

### 3. NOTA METODOLÓGICA

Para los objetivos de la investigación elaboramos una tipología a partir de la construcción de un índice general de capacidades digitales y once subíndices de uso y aprovechamiento sectorial de las TIC, con la información recabada a través de la *Encuesta Nacional sobre Tecnologías de la In-*

*formación y Comunicación* (ENTIC, 2013), elaborada por el INEGI. La población objetivo de la ENTIC fueron empresas con 10 o más personas ocupadas para diversas actividades económicas. Una parte importante de la información suministrada por la encuesta se organizó en una base de datos con 154 variables, con las cuales se construyeron once subíndices y un índice general de capacidades digitales (ICD). Los subíndices que se estimaron fueron los siguientes: telecomunicaciones (STC), utilización de equipo de cómputo (SEC), redes de cómputo (SRC), aplicaciones de *software* (SAS), acceso a internet (SAI), tecnología de conexión a internet (SCI), uso de internet para realizar diversas actividades (SUI), uso de internet para acceso a portales gubernamentales (SIG), uso de internet para transacciones financieras (SIF), uso de internet en redes sociales (SRS) y acceso a computación en nube (SCN).

A partir de la obtención de los subíndices se estimó el índice general (ICD) y se elaboró una tipología relativa al uso y aprovechamiento sectorial de las TIC a través de la clasificación, sobre la base de los valores obtenidos, como *alto* (A), *medio* (M) y *bajo* (B). La construcción del ICD y los subíndices se realizó mediante el procedimiento estadístico que se describe a continuación<sup>6</sup>:

1. Estimación del vector de valores máximos ( $X_{max}$ ) y mínimos ( $X_{min}$ ) de cada variable desde  $X_1$  hasta  $X_n$ .
2. Cálculo de la diferencia entre los valores máximos y mínimos: para generar el parámetro de estandarización  $K$  ( $X_{max} - X_{min} = K$ ).
3. Cada uno de los valores de la serie se restan del mínimo y dividen entre el parámetro de nor-

malización  $K$  y el cociente se multiplica por 10. Estandarización =  $10 * (X_{1,2,3...n} - X_{min}) / (K)$ .

4. Los valores obtenidos varían entre 0 y 10, de acuerdo con su ubicación entre los valores máximos y mínimos de las variables.
5. Los subíndices se construyen como promedio simple de las variables que lo integran.
6. El índice de capacidades digitales (ICD) se calcula como promedio simple de los subíndices correspondientes.
7. Con los resultados del cálculo de los índices y subíndices se elaboró la tipología (alto, medio, bajo) para evaluar el uso y aprovechamiento sectorial de las TIC.

Adicionalmente, para explorar otra aproximación hacia los vínculos entre el desempeño productivo y el aprovechamiento sectorial de las TIC en la economía mexicana se elaboró una matriz de correlaciones bivariadas, con el estadístico de *Pearson*, para observar la correlación entre las variables del desempeño productivo (producción, valor agregado, empleo y productividad del trabajo) con el índice de capacidades digitales y los subíndices de aprovechamiento sectorial TIC. Aunque las correlaciones no son determinantes de relaciones de causalidad, consideramos que este procedimiento resulta útil para los propósitos de nuestro estudio, en el sentido de establecer los vínculos entre las variables analizadas.

6.- Una aplicación de esta metodología para la estimación de capacidades locales en un estudio a nivel nacional, puede verse en Ruiz Durán, C. (2004).

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Capacidades digitales sectoriales

En términos generales se observa que los valores altos, tanto en el índice general como en los subíndices de uso y aprovechamiento sectorial de las TIC, se concentran solamente en 6 de los 18 sectores evaluados: Industrias manufactureras; Comercio; Servicios educativos; Servicios profesionales, científicos y técnicos; y Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas. Veamos a continuación con más detalle los resultados de la evaluación.

#### 4.1.1. Índice de capacidades digitales (ICD)

Este indicador general se calcula como promedio simple de los 11 subíndices de uso y aprovechamiento sectorial de las TIC. Como se puede observar en los cuadros 4.1. y 4.2., los sectores que registran alto valor en el ICD son: Industrias manufactureras (9.6); Comercio al por mayor (6.5); Comercio al por menor (4.4); Servicios educativos (3.8); Servicios profesionales, científicos y técnicos (3.5); y Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (3.43). Dos sectores presentan valores próximos a la *media* (2.3). En tanto que los 10 sectores restantes se clasifican con *bajo* puntaje dentro de un rango de 0.02-1.8 en el valor del ICD. El sector Corporativos registra el valor más bajo (0.20) en este indicador global (ver Cuadro 4.1. y Cuadro 4.2.).

#### 4.1.2. Subíndice de telecomunicaciones (STC)

Este subíndice evalúa el aprovechamiento de medios de comunicación utilizados en los sectores de actividad económica para realizar funciones

en sus diversas formas de operación, incluye variables tales como telefonía móvil (satelital o celular), servicios de buzón de voz, telefonía móvil en grupo cerrado de usuarios (*trunking*), centro de atención de llamadas telefónicas (*call center*), radiolocalización móvil de personas, telefonía IP, videoconferencias, correo electrónico institucional o empresarial y redes sociales.

Cuadro 4.1 Uso y Aprovechamiento Sectorial de las TIC (índice y subíndice base 10)

Denominación	Índice general y Subíndices											
	ICD	SBTC	SBEC	SBRC	SBAS	SBAI	SBCI	SBUI	SBIG	SBIF	SBRS	SBCN
Minería	0.20		0.16	0.27	nd	0.24	0.21	0.21	0.24	0.22	0.16	0.09
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	0.13		0.35	0.83	nd	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Construcción	0.50	0.16	0.18	0.20	0.24	0.99	0.55	0.70	0.71	0.78	0.46	0.58
Industrias manufactureras	9.60	9.26	7.31	10.00	10.00	9.91	10.00	10.00	10.00	10.00	9.12	10.00
Comercio al por mayor	4.37	4.91	2.76	4.97	4.67	4.29	4.40	4.45	4.34	4.65	4.37	4.26
Comercio al por menor	6.53	7.57	4.62	8.04	5.50	7.11	4.97	7.35	6.67	7.47	6.58	5.99
Transportes, correos y almacenamiento	1.84	2.17	1.36	2.29	1.09	1.97	1.87	1.89	1.91	1.90	1.58	2.21
Información en medios masivos	0.74	0.49	1.44	0.35	0.18	0.87	0.52	0.63	0.61	0.59	1.03	1.44
Servicios financieros en medios masivos	0.91	0.26	5.46	1.39	0.00	0.30	0.54	0.38	0.33	0.45	0.42	0.49
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	0.68	0.36	0.30	0.30	0.38	0.89	1.08	0.95	0.81	0.89	0.77	0.72
Servicios profesionales, científicos y técnicos	3.46	3.20	2.59	3.56	2.29	3.92	2.56	3.18	3.16	2.86	3.25	7.48
Corporativos	0.02	0.00	0.07	0.02	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.03
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1.78	2.41	2.16	1.84	0.96	1.48	2.17	1.79	1.83	1.57	1.44	1.97
Servicios educativos	3.83	3.94	3.34	3.85	2.14	5.36	4.30	4.12	3.05	2.30	6.27	3.41
Servicios de salud y de asistencia social	1.49	1.11	0.49	1.10	0.90	2.04	2.39	1.90	1.68	1.33	2.43	1.04
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	0.28	0.15	0.17	0.02	0.04	0.39	0.43	0.49	0.24	0.25	0.68	0.19
Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas	3.43	4.86	1.33	4.48	2.66	3.64	4.10	3.67	2.63	2.45	5.42	2.49
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	2.09	2.23	0.84	1.53	1.77	2.82	2.11	2.47	2.18	1.92	2.82	2.26

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI. Encuesta sobre tecnologías de información y las comunicaciones (ENTIC 2013).

Cuadro 4.2 Tipología de uso y aprovechamiento sectorial de las TIC

Denominación	Índice y Subíndices TIC											
	ICD	SBTC	SBEC	SBRC	SBAS	SBAI	SBCI	SBUI	SBIG	SBIF	SBRS	SBCN
Minería	B	B	B	B		B	B	B	B	B	B	B
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	B	B	B	B		B	B	B	B	B	B	B
Construcción	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Industrias manufactureras	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Comercio al por mayor	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Comercio al por menor	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Transportes, correos y almacenamiento	M	M	M	M	B	B	M	M	M	M	M	M
Información en medios masivos	B	B	M	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Servicios financieros en medios masivos	B	B	A	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Servicios profesionales, científicos y técnicos	A	M	A	A	M	A	M	A	A	A	M	A
Corporativos	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	B	M	M	M	B	B	M	M	M	B	B	M
Servicios educativos	A	A	A	A	M	A	A	A	A	M	A	A
Servicios de salud y de asistencia social	B	B	B	B	B	M	M	M	M	B	M	B
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B
Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas	A	A	M	A	A	A	A	A	M	M	A	M
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	M	M	B	B	M	M	M	M	M	M	M	M

Fuente: elaboración propia con base en el Cuadro 4.1

Los sectores que muestran *alto* valor en el STC son los siguientes: Industrias manufactureras (9.3); Comercio al por mayor (7.6); Comercio al por menor (4.9); Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (4.9); y Servicios educativos (3.9). Cuatro sectores registran valores alrededor del *promedio* (2.7). En este caso, 7 sectores presentan valor *bajo* en el uso de medios de comunicación. En el último lugar se ubica el sector Corporativos.

#### 4.1.3. Subíndice de utilización de equipo de cómputo (SEC)

Para la construcción de este subíndice se considera la información relativa a las empresas que utilizaron equipo de cómputo en actividades relacionadas con la producción, administración, comercialización, venta, control o coordinación, independientemente de que sean de su propiedad, prestados, o en arrendamiento, durante el período que reportaron operaciones.

En esta categoría, que suma 4 millones 469 mil 013 unidades de equipo de cómputo, se observa que las computadoras personales (PC de escritorio) fueron los dispositivos con mayor utilización en las empresas, al representar el 67.8% como proporción del total de unidades; le siguen en orden de utilización las computadoras portátiles (*laptop*, *notebook*, etc.) (19.1%), servidores (5.5%), estaciones de trabajo (4.5%), *tablets* (2.3%), *mainframes* (0.07%) y otros (0.04%).

Los sectores con *mayor* uso de equipo de cómputo, en sus diversos componentes, fueron las Industrias manufactureras (7.3); Servicios financieros (5.5); Comercio al por menor (4.6); Servicios educativos (3.3); Comercio al por mayor (2.8); y Servicios profesionales, científicos y técnicos (2.6). Cuatro

sectores registran utilización alrededor de la *media* (1.9%). A la vez, se observa que ocho sectores presentan *bajo* aprovechamiento de equipo de cómputo al ubicarse dentro del rango de 0.07 a 0.8 en el valor de este subíndice. Nuevamente con el menor uso de equipo de cómputo aparece el sector Corporativos.

#### 4.1.4. Subíndice de redes de cómputo (SRC)

La métrica de este subíndice se realiza a través de la utilización que realizaron las empresas de la gama de redes existentes en el mercado para realizar sus actividades administrativas y de producción, en los diferentes sectores de actividad económica. Los tipos de redes considerados en el relevamiento fueron las redes físicas (110,368 unidades), red de cómputo de área local (LAN) (103,126), red de cómputo de área ampliada (WAN) (28,831), redes virtuales (57,779), red interna de cómputo sobre Internet (Intranet) (46,135), Intranet compartida entre empresas (Extranet) (10,781), transacción electrónica de datos (EDI) (14,397) y la red privada virtual (VPN) (17,295).

Las redes físicas fueron las de mayor uso, puesto que representaron una utilización de 70.5% como proporción en el total de las empresas de la muestra (156,620 unidades económicas), seguida por las redes de cómputo de área local (65.8%), las redes virtuales (36.9%), Intranet (29.4%), las redes de cómputo de área ampliada (18.4%), con la menor utilización en redes aparece la Extranet (6.9%).

Los sectores con *mayor* aprovechamiento de redes de cómputo fueron las Industrias manufactureras (10.0); Comercio al por menor (8.0); Comercio al por mayor (4.9); Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (4.5); Servicios educativos (3.8); y el de Servicios profesionales,



científicos y técnicos (3.6). Dos sectores realizaron utilización de redes, alrededor de la *media* (2.5). En tanto que, diez sectores son tipificados con *bajo* aprovechamiento de las redes de cómputo al ubicarse dentro de un rango de 0.02 a 1.53 en el valor de este subíndice. El sector Corporativos registra la más baja utilización de redes de cómputo.

#### 4.1.5. Subíndice de aplicaciones de *software* (SAS)

La evaluación de este subíndice está asociada con las aplicaciones o uso de *software* en actividades administrativas tales como el pago de nóminas (38.8%), recursos humanos (29.7%), contabilidad (48.4%), compras y pago a proveedores (34.4%), facturación (44.3%), uso general de información (41.8%), apoyo y promoción de ventas (22.6%), control de inventarios (31.7%); y en actividades productivas referidas al control de procesos (16.5%), diseños de productos (13.2%), y actividades de logística externa (distribución) (11.3%)<sup>7</sup>.

Los sectores tipificados con *alto* uso de *software* en áreas administrativas y de producción fueron las Industrias manufactureras (10.0); Comercio al por menor (5.5); Comercio al por mayor (4.7); y Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (2.7). Tres sectores registraron un uso de programas de *software* equivalente al *promedio* sectorial (2.0). Al mismo tiempo, nueve sectores presentan *bajo* uso de aplicaciones de *software* en sus actividades, al ubicarse en el rango de 0.0 a 1.1 en valor del subíndice. De nueva cuenta el sector Corporativos presenta el puntaje más bajo en esta categoría.

#### 4.1.6. Subíndice de acceso a Internet (SAI)

En este indicador se puede observar que el 84.6% de las empresas de la muestra (156,620) tuvo acceso a la Internet, a través de diversos dispositivos tales como la computadora personal (PC de escritorio) (84.5%), computadora portátil (*laptop*, *notebook*, etc.) (42%), teléfono celular con conexión a Internet (*Smartphone*) (21.6%) y *Tablet* (5.2%).

Los sectores *más* conectados a la red de Internet fueron: Industrias manufactureras (9.9); Comercio al por menor (7.1); Servicios educativos (5.4); Comercio al por mayor (4.3); Servicios profesionales, científicos y técnicos (3.9); y Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (3.6). Con acceso *promedio* (2.6) a Internet son tipificados tres sectores. Nueve sectores muestran *bajo* acceso a la red de Internet dentro de un rango de 0.0 a 1.5 en el valor de esta categoría. En esta categoría el sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, registra el valor más bajo.

#### 4.1.7. Subíndice de tecnología de conexión a Internet (SCI)

Este indicador se estimó sobre la base del tipo de las tecnologías utilizadas por las empresas para la conexión a la red de Internet, tales como: marcación telefónica (*Dial Up*) (12.6%), línea telefónica del tipo ISDN (1.1%), línea telefónica del tipo xDSL (55.1%), por cable (25.7%), por satélite (3.0%), por telefonía celular (19.0%), por redes inalámbricas

7.- Las cifras en paréntesis se refieren a la proporción de empresas en relación con el total de unidades económicas de la muestra, que utilizaron aplicaciones de *software*.

(WLAN, WiFi, WiMAX, LMDS) (37.4%) y otro tipo de conexión (0.05%).

Los sectores tipificados con *alta* utilización en la gama de tecnologías para conexión a Internet son los siguientes: Industrias manufactureras (10.0); Comercio al por menor (5.0); Comercio al por mayor (4.4); Servicios educativos (4.3); y Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (4.1). Cinco sectores registran utilización próxima al *promedio* (2.3). En tanto que ocho sectores presentan *bajo* aprovechamiento en tales tecnologías al ubicarse dentro del rango de 0.0 a 1.1 en el valor del SCI. La magnitud más baja en el subíndice corresponde al sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.

#### 4.1.8. Subíndice de uso de Internet para realizar actividades (SUI)

Para su estimación se consideró el uso de la red de Internet por parte de las empresas para realizar varias actividades tales como la búsqueda de información en general (81.5%), transferencia de información (73.7%), atención a proveedores (66.4%), servicio a clientes (67.9%), transacciones financieras (64.8%), pago de servicios gubernamentales (51.5%), publicidad de la empresa (43.9%), reclutamiento y selección de personal (29.6%), acceso a sitios gubernamentales (67.3%) y otros (0.07%).

Los sectores en los que las empresas hicieron *mayor* uso de Internet para realizar diversas actividades fueron: Industrias manufactureras (10.0); Comercio al por menor (7.3); Comercio al por mayor (4.4); Servicios educativos (4.1); Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y

bebidas (3.7); y Servicios profesionales científicos y técnicos (3.2). Las empresas con uso *promedio* (2.5) de la red de Internet se localizan en cuatro sectores. Al mismo tiempo, las empresas con *bajo* uso de Internet se ubican en los ocho sectores restantes en un rango de 0.0 a 0.9 en el valor de este indicador. El puntaje más bajo lo presenta el sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.

#### 4.1.9. Subíndice de uso de Internet para acceso a portales gubernamentales (SIG)

El uso de Internet por parte de las empresas para efectuar trámites gubernamentales incluye al Sistema de Administración Tributaria (SAT) (64.3%), al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (57%), el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) (51.6%), al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (10.2%), los portales de gobiernos locales (30.6%), y otros (3.7%).

Las empresas tipificadas con *alto* uso de Internet para realizar trámites gubernamentales se encuentran en los sectores siguientes: Industrias manufactureras (10.0); Comercio al por menor (6.7); Comercio al por mayor (4.3); Servicios profesionales, científicos y técnicos (3.2); y Servicios educativos (3.0). Las empresas con uso *medio* (2.2) de Internet para efectuar este tipo de trámites se encuentran en cinco sectores. En el rango de 0.0 a 0.8 con *bajo* uso de Internet para este tipo de actividades, se encuentran las empresas en ocho sectores de actividad económica. El sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, registra el valor más bajo en este indicador.

#### 4.1.10. Subíndice de uso de Internet para transacciones financieras (SIF)

Las principales operaciones financieras que realizaron las empresas fueron la consulta de saldos de cuentas de la misma empresa (54%), inversiones no bursátiles (11.2%), operaciones bursátiles (10.4%), pago de seguros (35.2%), pago a proveedores (52.7%), depósitos provenientes de clientes (53.6%), pago de nómina (43.6%), pago de servicios (50%) y pago de impuestos (59.1%).

En esta categoría el *mayor* volumen de operaciones financieras lo realizaron las empresas de los sectores de las Industrias manufactureras (10.0); Comercio al por menor (7.5); Comercio al por mayor (4.6); y Servicios profesionales, científicos y técnicos (2.9). Las empresas que efectuaron transacciones financieras alrededor del *promedio* sectorial (2.2) se ubican en seis sectores. Con *bajo* volumen de operaciones están las empresas en ocho sectores de actividad económica en un rango de 0.0 a 0.9 en el valor de este subíndice. El puntaje más bajo lo presenta el sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.

#### 4.1.11. Subíndice de uso de Internet en redes sociales (SRS)

Para la estimación de este indicador se incluyeron variables tales como el intercambio de información en línea (29.4%), la interacción a través de redes sociales (*Facebook*, *Twitter*, etc.) (22.5%) y el uso de página de dominio.com o similar (41.4%).

Las empresas que reportaron *mayor* uso de Internet para interactuar en redes sociales se ubicaron en los sectores de Industrias manufactureras (9.1); Comercio al por menor (6.6); Servicios educativos

(6.3); Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas (5.4); y Comercio al por mayor (4.4). Las empresas con interacción en redes sociales alrededor del *promedio* sectorial (2.6) se localizan en tres sectores. Por último, están las empresas que reportaron *bajo* uso de Internet para interactuar en redes sociales, en diez sectores de actividad dentro del rango 0.0 a 1.6 en el valor de este subíndice. Nuevamente la magnitud más baja corresponde al sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.

#### 4.1.12. Subíndice de acceso a computación en nube (SCN)

Esta categoría incorpora a los servicios de información basados en Internet y centros de datos remotos, que permiten a las empresas manejar archivos y utilizar aplicaciones sin necesidad de instalarlos en sus computadoras con acceso a Internet.

En este subíndice se observa que la proporción de empresas que reportaron acceso a computación en nube fue de 9.1% respecto del total de unidades económicas de la muestra (156,620). Las empresas que registraron *mayor* utilización de los servicios de computación en nube se localizan en los sectores de Industrias manufactureras (10.0); Servicios profesionales, científicos y técnicos (7.5); Comercio al por menor (6.0); Comercio al por mayor (4.3); y Servicios educativos (3.4). Con utilización alrededor del *promedio* sectorial (2.5) de este tipo de servicios se localizan las empresas en cuatro sectores. Adicionalmente nueve sectores registran *baja* utilización de servicios de computación en nube, al ubicarse dentro del rango 0.0 a 1.4 en el valor del subíndice. El sector Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro

de agua y de gas por ductos al consumidor final, registra el valor más bajo.

## 4.2. Desempeño productivo sectorial

En esta sección tratamos de responder a la interrogante sobre ¿cómo está impactando el uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales el desempeño productivo sectorial en la economía mexicana?, focalizando el análisis en variables básicas para el desempeño productivo: producción, generación de empleo y productividad del trabajo, principalmente, en un horizonte temporal del 2003 al 2016<sup>8</sup>.

En la literatura concerniente al impacto económico de las tecnologías digitales, no existe consenso en relación con el impacto positivo de las nuevas tecnologías en el crecimiento de la economía y la productividad. En varios estudios se ha verificado la contribución de las nuevas tecnologías al crecimiento económico y la presencia de una correlación positiva entre competitividad y aprovechamiento de las TIC (Amipci, 2012; Amiti, 2013; WEF, 2016; Cepal, 2013 y 2015, entre otros). En el caso de la economía mexicana se reconoce que existe un rezago en el valor agregado de las tecnologías en el contexto de las empresas mexicanas, puesto que, en este sector, México registra el menor porcentaje de valor agregado atribuible a las TIC dentro de los países de la OCDE (Amiti / IMCO / Select, 2013).

### Producción

En el período 2003-2016 el PIB de la economía mexicana registró una cifra promedio de 15,265,067

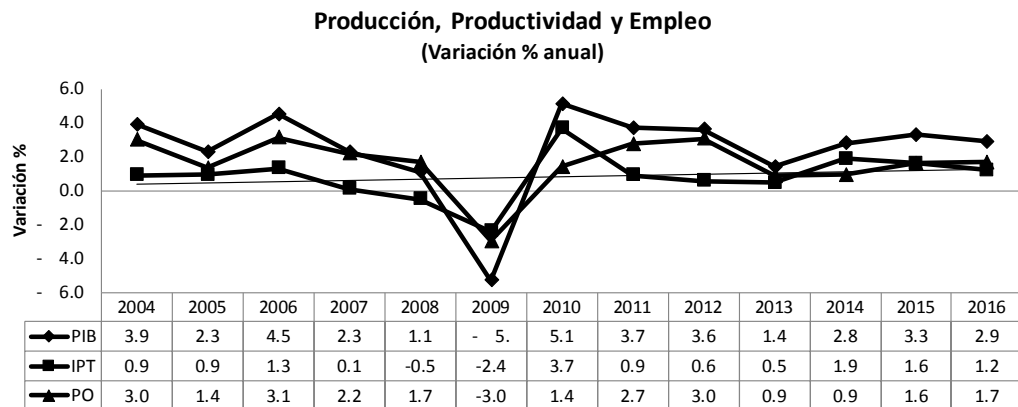
millones de pesos, a precios de 2013. En este lapso se puede observar que siete sectores contribuyeron con poco más del 65% en la generación de bienes y servicios, dichos sectores son: Industrias manufactureras (16.2%); Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (11.2%); Comercio al por menor (8.9%); Minería (7.8%); Construcción (7.6%); Comercio al por mayor (7.5%); y Transportes, correos y almacenamiento (6.2%).

En este período la economía registra un moderado crecimiento de 2.4% promedio anual, con una tendencia horizontal en todo el período. Antes de la crisis el crecimiento más elevado se observa en el año 2006 (4.5%) y un pronunciado crecimiento negativo en el año 2009 (-5.3%), para posteriormente recuperarse en el año 2010 (5.1%) y volver a descender en 2016 (2.9%) (ver Gráfico 4.1.).

En términos de crecimiento se observa que cinco sectores presentan tasas de crecimiento superiores al promedio sectorial (3%) en el período de estudio, tales sectores son: Servicios financieros y de seguros (11.8%); Información en medios masivos (10.1%); Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final (4.7%); Comercio al por mayor (4.1%); y Corporativos (3.6%). Este crecimiento sectorial desigual de la economía mexicana ha sido motivo de estudio con diversos cortes analíticos y se explica por múltiples factores estructurales, una línea de investigación relevante destaca la heterogeneidad productiva que prevalece en las economías de la región de América Latina, y que se explica por la desigualdad intersectorial e intrasectorial en términos del comportamiento de la dinámica en la productividad del trabajo (CEPAL, 2015 y 2016, entre otros autores).

8.- La fuente de información disponible es INEGI, Banco de Información Económica.

Gráfico 4.1



Fuente: elaboración propia sobre la base de INEGI.

## Empleo

Respecto de la generación de empleo, durante el período 2003-2016 el personal ocupado total ascendió en promedio a 38,376,490 unidades. En este lapso, ocho sectores contribuyeron con poco más del 77% en el empleo formal de la economía: Industrias manufactureras (16.3%); Construcción (11.8%); Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación (10.9%); Comercio al por menor (10.8%); Otros servicios excepto actividades gubernamentales (8.2%); Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (7%); Actividades legislativas y gubernamentales (6.3%); y Servicios educativos (7%).

En este período la economía registra un exiguo crecimiento en la generación de empleo, puesto que esta variable crece a una tasa de 1.6% promedio anual en todo el período. La tendencia del empleo en este lapso muestra una trayectoria descendente con variación negativa en el año 2009 (-3.0%), una

recuperación en el año 2012 (3.0%), para volver a descender y registrar variación anual de 1.7% en el año 2016 (véase Gráfico 4.1.).

La tasa de crecimiento del empleo (1.6%) es menor al ya de por sí moderado crecimiento de la economía (2.4%). Al respecto, en la variable de empleo solamente siete sectores presentan tasas de crecimiento superiores y/o ligeramente por abajo del crecimiento promedio de la economía, dichos sectores son: Servicios financieros y de seguros (4.3%); Minería (2.8%); Corporativos (2.6%); Otros servicios excepto actividades gubernamentales (2.3%); Comercio al por menor (2.2%); Construcción (2.2%); y Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles (2.1%).

## Productividad del trabajo

Para la variable de productividad del trabajo se calculó un índice (IPT) (base 2013 = 100) para el período de estudio. El IPT presenta una tendencia ligeramente ascendente, su crecimiento más ele-

vado, antes de la crisis, se registra en el año 2006 (1.3%) y presenta crecimiento negativo en los años 2008 (-0.5%) y 2009 (-2.4%), con una recuperación en el año 2010 (3.7%) para volver a descender en el año 2016 (1.2%) (ver Gráfico 4.1). El IPT registra una tasa de crecimiento de 0.8% promedio anual en todo el período 2003-2016.

En esta variable son cinco los sectores que muestran un crecimiento superior o similar al IPT promedio sectorial (1.3%), tales sectores son: Información en medios masivos (9.1%); Servicios financieros y de seguros (7.2%); Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final (3.7%); Comercio al por mayor (2.7%); y Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos (1.4%); y Servicios profesionales, científicos y técnicos (1.3%).

### Matriz de correlaciones bivariadas

Los resultados de esta matriz, en la que se explora la asociación entre las variables de desempeño productivo (producción, valor agregado, productividad del trabajo) con el índice de capacidades digitales y los subíndices de uso y aprovechamiento de las TIC, indican que tal asociación es débil y en algunos casos registra valores negativos. No obstante, la asociación estadística es menos débil entre el índice de productividad del trabajo (IPT) con el ICD (0.197) y los demás subíndices estimados (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Matriz de correlaciones bivariadas

Variables / Índice-Subíndices	ICD	SBTC	SBEC	SBRC	SBAS	SBAI	SBIC	SBUI	SBIG	SBIF	SBRS	SCN
<b>PIB_tmec</b>												
Correlación de Pearson	-0.216	-0.363	0.247	-0.189	-0.301	-0.285	-0.275	-0.268	-0.242	-0.209	-0.290	-0.195
Sig. (bilateral)	0.389	0.167	0.323	0.453	0.257	0.252	0.270	0.282	0.333	0.406	0.242	0.439
Suma de cuadrados y productos vectoriales	-29.330	-46.661	27.447	-28.804	-37.087	-41.414	-36.808	-38.635	-33.588	-29.904	-41.789	-29.256
Covarianza	-1.725	-3.111	1.615	-1.694	-2.472	-2.436	-2.165	-2.273	-1.976	-1.759	-2.458	-1.721
N	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
<b>VAB_tmec</b>												
Correlación de Pearson	-0.216	-0.363	0.247	-0.189	-0.301	-0.285	-0.275	-0.268	-0.242	-0.209	-0.290	-0.195
Sig. (bilateral)	0.389	0.167	0.323	0.453	0.257	0.252	0.270	0.282	0.333	0.406	0.242	0.439
Suma de cuadrados y productos vectoriales	-29.330	-46.661	27.447	-28.804	-37.087	-41.414	-36.808	-38.635	-33.588	-29.904	-41.789	-29.256
Covarianza	-1.725	-3.111	1.615	-1.694	-2.472	-2.436	-2.165	-2.273	-1.976	-1.759	-2.458	-1.721
N	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
<b>IPT</b>												
Correlación de Pearson	0.197	0.385	-0.198	0.184	0.320	0.253	0.217	0.247	0.226	0.210	0.246	0.158
Sig. (bilateral)	0.433	0.140	0.431	0.464	0.227	0.311	0.387	0.322	0.368	0.404	0.326	0.530
Suma de cuadrados y productos vectoriales	0.506	0.887	-0.415	0.531	0.704	0.695	0.549	0.674	0.591	0.568	0.668	0.450
Covarianza	0.030	0.059	-0.024	0.031	0.047	0.041	0.032	0.040	0.035	0.033	0.039	0.026
N	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI

Una interpretación adecuada de los resultados de la matriz de correlaciones bivariadas indica que a pesar del avance relativo en el período reciente en la incorporación y aplicación de las TIC en las diversas actividades de la estructura productiva, su impacto positivo en el desempeño productivo sectorial de la economía mexicana todavía es dé-

bil en términos de la dinámica de las variables de producción, valor agregado y productividad del trabajo, lo cual representa un fuerte desafío para la elaboración de las políticas públicas orientadas al cierre de la brecha digital en el país.

## Análisis y síntesis

En este contexto del análisis estadístico, se infiere que no existe un patrón único de conexión directa entre la incorporación de las tecnologías digitales con el desempeño productivo sectorial. Esto se demuestra a través del análisis relacionado con el comportamiento de los sectores tipificados con valor *alto* en el índice general y los subíndices de uso y aprovechamiento de las TIC y su desempeño productivo.

Tal es el caso del sector de las Industrias manufactureras que fue tipificado con valor *alto* en el ICD y los 11 subíndices de uso y aprovechamiento de las TIC; sin embargo, tal evaluación contrasta con el comportamiento de las variables del desempeño productivo. Aunque este sector tiene una importante contribución (16.2%) en la producción y transformación de mercancías en la economía mexicana, en términos de crecimiento del PIB sectorial se clasifica en el lugar 16, entre los 18 sectores evaluados, al registrar una tasa de crecimiento equivalente al 1.7% promedio anual, por debajo del crecimiento promedio sectorial (3.0%) y del PIB total (2.4%) de la economía, en el período 2003-2016. Asimismo, tiene una importante participación en la generación de empleo (16.3%), de hecho, es el sector que genera más empleos. No obstante, el crecimiento de esta variable también es precario (0.8%), por debajo del crecimiento promedio sectorial (1.7%) y del personal ocupado total de la economía (1.5%). Adicionalmente, en materia de productividad del trabajo se ubica en una posición intermedia al registrar una tasa de crecimiento de 0.9% promedio anual, por encima del IPT total de la economía (0.8%), pero por debajo del crecimiento del IPT promedio sectorial (1.3%), en el período de estudio.

Por otro lado, en el caso del sector de Comercio al por menor se clasifica en el 10º lugar en el crecimiento del PIB sectorial con una tasa de 2.2% promedio anual, por debajo de la media sectorial y del total de la economía. Simultáneamente, se ubica entre los sectores más dinámicos en la variable de empleo y se ubica en el 5º lugar con una tasa de crecimiento de 2.2% promedio anual, mayor a la media sectorial y al indicador de empleo total de la economía. En contraste, su desempeño en materia de productividad es precario al registrar crecimiento en el IPT con una de las tasas sectoriales más bajas equivalente al 0.03% promedio anual.

El sector de Servicios educativos tipificado con valor *alto* en el ICD y en nueve de los subíndices de uso y aprovechamiento de TIC, presenta un comportamiento contrastante en la dinámica de las variables del desempeño productivo, puesto que se clasifica en el penúltimo lugar en el crecimiento del PIB sectorial (0.8%), 17º lugar en empleo (0.8%) y 15º en el IPT sectorial (0.05%).

El sector de Servicios profesionales, científicos y técnicos que se clasifica con valor *alto* en el ICD y en siete subíndices, es de los sectores más dinámicos en la variable de productividad al registrar crecimiento de 1.35%, ligeramente por arriba del promedio sectorial y superior al IPT total de la economía. Respecto de la dinámica del PIB sectorial se ubica en una posición intermedia de la clasificación con una tasa de crecimiento de 2.2%, por debajo del crecimiento promedio sectorial y del PIB total de la economía. Además, en la variable de empleo se clasifica en el 16º lugar al registrar una tasa de crecimiento de 0.9% promedio anual, menor a la dinámica promedio sectorial y del empleo total de la economía.

Por su parte, el sector de Servicios de alojamiento temporal de preparación de alimentos y bebidas,

también tipificado con valor *alto* en el ICD y en siete de los subíndices de uso y aprovechamiento TIC, se clasifica en los últimos lugares en relación con el crecimiento del PIB y en la generación de empleo sectorial, a la vez que se ubica en una posición intermedia en el crecimiento de la variable de productividad laboral.

Ahora bien, no deja de llamar la atención que los sectores de Información en medios masivos y el de Servicios financieros y seguros, que son los más dinámicos respecto de las variables del PIB y el IPT sectoriales, son sectores tipificados con valor *bajo* en el ICD y los subíndices de uso y aprovechamiento TIC; con la excepción del SBEC, pues en este son tipificados con valores *medio* y *alto*, respectivamente.

En síntesis, *el vínculo directo entre el desempeño productivo y el potencial de capacidades digitales sectoriales en la economía mexicana, solamente se verifica parcialmente en los sectores de comercio (al por mayor y por menor) y también de manera parcial con el SEC en los sectores de Información en medios masivos y Servicios financieros y seguros.*

### **4.3. Desafíos para una agenda digital con visión de futuro**

Estos resultados sobre la evaluación del potencial de capacidades del uso y aprovechamiento de las tecnologías digitales y su impacto en el desempeño productivo sectorial de la economía mexicana, plantean desafíos y oportunidades para el diseño e implementación de las políticas públicas en la materia. Al respecto, en México el marco institucional vigente para estimular el uso y difusión de las tecnologías digitales condensa una serie de iniciativas que se han venido implementando en el país en los últimos años. Los documentos cardinales

que conforman el actual marco institucional en el contexto digital son el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), la Estrategia Digital Nacional (EDN) y el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN). A continuación, una reseña breve de los planteamientos medulares relacionados con el desarrollo de las tecnologías digitales, incorporados en estos documentos.

#### **PND 2013-2018**

El PND se concibe como la hoja de ruta que al identificar las fortalezas del país convertirá a México en una *potencia económica emergente*. Se asume la estabilidad macroeconómica como una condición necesaria y un *profundo cimiento* para el desarrollo económico. Aunque también se reconoce que el crecimiento de la economía ha sido insuficiente para elevar las condiciones de vida de la población, así como para reducir los niveles de pobreza prevalecientes.

En este documento se plantea que el acceso a los servicios de telecomunicaciones con calidad y a precios asequibles constituye un prerrequisito para que las empresas aprovechen el potencial de las nuevas tecnologías digitales para mejorar su competitividad. Además de que mejorar el acceso a las nuevas tecnologías propiciará insumos estratégicos para el incremento de la productividad de las empresas en la economía mexicana.

Por lo tanto, la política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas constituye una pieza central dentro de la agenda del gobierno, para consolidarla como palanca estratégica del desarrollo nacional y la generación de bienestar para la población. En este sentido, se plantea que el uso de las nuevas tecnologías digitales y la mejora regulatoria integral contribuirán a la simplificación de trámites que enfrentan las empresas, lo que permitirá detonar un mayor crecimiento económico.



## EDN 2013-2018

Este documento constituye el plan de acción que el gobierno ha venido implementando para promover la adopción y el desarrollo de las TIC para maximizar su impacto económico, social y político en beneficio de la calidad de vida de la población, así como también para insertar al país en la senda de la sociedad de la información y el conocimiento. La EDN plantea los desafíos que México enfrenta en el contexto digital y la manera de enfrentarlos, a través de cinco grandes objetivos: 1) Transformación gubernamental, 2) Economía digital, 3) Educación de calidad, 4) Salud universal y 5) Seguridad ciudadana.

En el tema referente a la *Economía Digital* se propone como objetivo “desarrollar un ecosistema que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TIC en los procesos económicos, para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales”. En el marco de los objetivos secundarios en este tema se proyecta desarrollar el mercado de bienes y servicios digitales; y asegurar la inclusión financiera a través de la banca móvil.

Para alcanzar estos objetivos, se propone instrumentar líneas de acción orientadas a fomentar la innovación de las empresas a través de la adopción y uso de las nuevas tecnologías. Así como también, para “generar mecanismos de promoción, financiamiento, capacitación y apoyo, para impulsar la conectividad a Internet de banda ancha y la adopción de herramientas digitales y tecnológicas en las micro, pequeñas y medianas empresas”.

La EDN se propone alcanzar dos metas. Por un lado, que México alcance en el índice de digitalización el promedio de los países de la OCDE para el año 2018. Por otro, alcanzar los indicadores del país

líder de América Latina (Chile) para el año 2018. Para alcanzar estas metas, además de los cinco objetivos indicados arriba, se incorporan cinco habilitadores claves como herramientas transversales: i) conectividad, ii) inclusión y habilidades digitales, iii) interoperabilidad, iv) marco jurídico y v) datos abiertos.

En virtud de que la EDN está alineada con las metas establecidas en el PND, se considera que la economía digital impactará en el desarrollo de *ecosistemas científico-tecnológicos* regionales; la vinculación de instituciones de educación superior y centros de investigación con los sectores público y privado; así como al desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica. En pocas palabras, se pretende que las tecnologías digitales constituyan el motor de desarrollo del país.

En síntesis, el marco institucional para el diseño e instrumentación de las políticas públicas que impulsen la incorporación y despliegue de las TIC en los sectores productivos en el papel es consistente en términos normativos. No cabe duda que las orientaciones normativas reseñadas arriba, en términos prácticos serían relevantes para trazar el camino que se debe seguir en el contexto digital. No obstante, en la práctica las políticas digitales no han superado los factores críticos para alcanzar las metas propuestas.

## Balance pertinente

A pesar de los avances realizados en las últimas dos décadas en el país en materia de uso, incorporación y aprovechamiento del potencial que se atribuye a las tecnologías digitales, por parte de los sectores de gobierno, empresarial y académico, para la realización de sus diversas actividades, además de la interacción, comunicación y coordinación en el intercambio derivados de la generación de

bienes y servicios; *el ritmo de avance ha sido lento, en comparación con otros países que reportan un mayor progreso en el apropiamiento de las nuevas tecnologías*<sup>9</sup>.

Lo anterior se confirma, de alguna forma, con los resultados y hallazgos de nuestra investigación; los cuales son corroborados por las evaluaciones internacionales realizadas para reportar el avance de los países de diferentes latitudes en el desarrollo de las TIC. Al respecto, en el informe más reciente de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, por sus siglas en inglés) se reportan los resultados del índice de desarrollo de las TIC (IDT), a nivel mundial. Para la elaboración del IDT se recopila información de los países relacionada con los aspectos de *infraestructura* (como el número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, suscripciones de banda ancha por usuario de Internet, número de viviendas con computadora personal, entre otros indicadores); *uso* (usuarios de Internet y conectividad a banda ancha por cada 100 habitantes); y *capacidad* (la evaluación incluye la tasa de analfabetismo y las matrículas en educación secundaria y terciaria). *En 2016 México se clasificó en el lugar 92 de la tabla, con un IDT equivalente a 4.9, registrando un avance de 3 posiciones y 0.58 en términos relativos respecto de la evaluación de 2013, año en el que se clasificó en la posición 95 y obtuvo un IDT de 4.3 puntos (ITU, 2017).*

Por otra parte, el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) elabora un reporte anual para evaluar el uso y aplicación de las TIC en los países. En su metodología construye un índice general (NRI), a partir de cuatro subíndices: *entorno, preparación, uso e impacto*. Esta información permite

a los responsables de la formulación e implementación de las políticas públicas, identificar fortalezas y debilidades de sus respectivas economías en los rubros de las tecnologías digitales. *En la evaluación correspondiente al año 2016 México se clasifica en la posición 76, con un puntaje de 4.0 en el valor del NRI, lo que implica un ligero avance en relación con la evaluación de 2014;* puesto que en dicho año el país ocupó el lugar 79 en el *ranking* mundial, con un NRI equivalente a 3.9 puntos (WEF, 2016).

De estos resultados y del análisis realizado en las secciones 4.1 y 4.2. de este artículo, se infiere que los desafíos para alcanzar las metas propuestas en la EDN son realmente complicados. Veamos esto con mayor detalle.

Respecto de la evaluación de la ITU, alcanzar un índice de desarrollo de las TIC para el año 2018, equivalente al promedio de los países de la OCDE, asumiendo un valor del IDT de 7.5 (similar al promedio de 2016) y, a la vez, obtener una puntuación equivalente a la del país líder de América Latina, en este caso Chile se clasificó en el año 2016 en la posición 56 con un IDT de 6.1 puntos; en términos prácticos resulta imposible debido a factores asociados con el lento avance en el desarrollo de infraestructura, de tecnología, de innovación y financiamiento, principalmente, que configuran el contexto en que se ha dado la evolución real en los últimos cinco años en materia de desarrollo de las TIC en el país.

En este sentido, respecto de la primera meta, en el año 2016 Austria se clasificó en el puesto 23 en el *ranking* mundial de la ITU con un índice general de 7.7, este valor es ligeramente superior al promedio

9.- Al respecto véase el informe de la ITU 2017 y el reporte del WEF 2016.

registrado por el grupo de países de la OCDE (7.5). Esto significa que *México tendría que ascender 68 lugares en el ranking mundial, en un lapso relativamente corto para subir desde la posición 92 a la 23 de la tabla, en el cierre de 2018. En relación con la segunda meta, México tendría que ascender 35 lugares para ubicarse en la posición de Chile (56)*. Dado que las brechas digitales del país respecto de la media de los países de la OCDE y países de América Latina fueron equivalentes a -2.8 y -1.3, respectivamente, en 2016; avanzar 68 y 35 lugares en el *ranking* mundial de la evaluación de la ITU resultan ser metas inalcanzables, en la medida que el país solamente logró avanzar 3 lugares en un período de tres años (2013 a 2016), en este indicador.

Ahora bien, si se asume como parámetro la evaluación del Foro Económico Mundial para alcanzar la meta doble propuesta en la EDN, tenemos el siguiente escenario: en el año 2016 el país que registró una evaluación ligeramente por arriba del promedio del grupo de países de la OCDE (5.2) fue Irlanda, ocupando la posición 25, entre 139 países, con un NRI de 5.3 puntos. En este caso, para lograr una métrica equivalente al promedio de países de la OCDE México tendría que escalar 51 lugares en la clasificación. Paralelamente, para alcanzar el indicador del país líder de América Latina, en 2016 Chile se clasificó en la posición 38 de la tabla con un valor del NRI de 4.6 puntos; México tendría que ascender 38 lugares para pasar de la posición 76 a la 38 de la tabla.

En síntesis, dentro de la perspectiva de los hallazgos de nuestra investigación y de los resultados de estas evaluaciones internacionales, se infiere que, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de uso, adaptación y difusión de las tecnologías digitales en los sectores productivos de la economía mexicana, todavía hay un largo camino por recorrer para reducir las brechas digitales respecto de los

países que registran mayor avance en estos rubros. Esto impone serios desafíos para la construcción de una agenda digital con visión de futuro, que trascienda los cambios administrativos transseccionales, para superar los obstáculos que impiden avanzar en el desarrollo de las TIC para impulsar el tránsito hacia una sociedad del conocimiento, así como del desarrollo industrial, tecnológico y socioeconómico sustentable del país, con una visión de largo plazo.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En el caso de la economía mexicana los principales hallazgos de esta investigación indican que el impacto positivo de las capacidades digitales en el desempeño productivo sectorial no es automático ni lineal. Se llega a esta conclusión debido a que de los 18 sectores evaluados solamente tres de ellos (Comercio al por mayor; Comercio al por menor; e Industria manufactureras) registran valores *altos* en el índice de capacidades digitales (ICD) y los 11 subíndices de uso y aprovechamiento de las TIC. La débil asociación entre las variables de digitalización y las variables del desempeño productivo sectorial (producción, valor agregado, y productividad del trabajo), se confirma con los resultados de la matriz de correlaciones bivariadas. La asociación estadística es menos débil entre el índice de productividad del trabajo (IPT) y el índice de capacidades digitales (ICD), con un valor en el estadístico de *Pearson* equivalente a 0.197, aunque esta asociación no es un determinante de causalidad entre ambas variables.

2. Estos resultados indican que, a pesar del progreso registrado en la incorporación de las tecnologías digitales en la estructura productiva de la economía mexicana durante las últimas dos

décadas, todavía existen áreas de oportunidad para una mayor difusión de las tecnologías digitales en los sectores productivos, así como para un mejor aprovechamiento de su potencial como habilitadores en el crecimiento de la productividad, del desarrollo empresarial y de la economía. Para ello resulta impostergable que las políticas públicas que se diseñen e instrumenten dentro del marco de una agenda digital con visión de largo plazo incorporen los elementos que se plantean a continuación.

3. Un primer elemento que se debe considerar esboza la necesidad de trabajar en la elaboración de un inventario local, regional y nacional de requerimientos básicos e intermedios de las tecnologías digitales en las empresas micro, pequeñas y medianas, de tal modo que este instrumento constituya un primer paso hacia la conexión entre la oferta y demanda de soluciones tecnológicas en estos sectores productivos. Los principales productores y proveedores de soluciones y servicios están orientados principalmente hacia los requerimientos de las empresas grandes y los mercados de exportación y no se toma en cuenta que las Mipymes representan el 99.8% de las unidades económicas, contribuyen con el 35% de la producción nacional y generan el 74% de los empleos.

4. Un segundo elemento está relacionado con el desarrollo de capacidades al interior de las empresas para dotarlas de una mejor comprensión sobre la apropiación y aprovechamiento de los potenciales beneficios asociados a las TIC, a través del uso, adaptación y difusión de estas tecnologías en sus procesos productivos para mejorar su competitividad y productividad. Para ello resulta crucial el diseño e implementación de talleres, cursos y diplomados para la formación y capacitación de trabajadores, gerentes

y empresarios, que estimule su interés y toma de conciencia sobre los beneficios potenciales de la transformación digital al interior de sus organizaciones, puesto que más que una moda, constituye una tendencia global ineludible en la transformación de los modelos de negocio para la permanencia en el mercado y el impulso a la competitividad.

5. Pero, además, el desarrollo de capacidades digitales requiere no solamente de recursos humanos calificados y el desarrollo de la infraestructura básica, sino también de recursos financieros. Por lo tanto, se deben explorar estrategias viables para el financiamiento requerido para la apropiación de las nuevas tecnologías por parte de los agentes que participan en los sectores productivos de la economía. No es permisible que, en aras de *evitar distorsiones en el mecanismo de precios del mercado*, se exijan colaterales homogéneos para todas las empresas, únicamente en función de los montos del financiamiento; esto hace más caro el financiamiento para las Mipymes. No se consideran las asimetrías que prevalecen en las estructuras de los mercados en las economías en desarrollo, la diversidad de la planta productiva que depende de las escalas de operación, los flujos anuales de ingresos, el tamaño de la empresa por el número de trabajadores, entre otros factores. Por lo mismo, una vía plausible sería garantizar y comprometer, a través de una reforma financiera pertinente y la regulación adecuada, a los agentes que operan en el sector financiero a diseñar un portafolio de productos para el financiamiento asequible a la Mipymes que les permita la incorporación de equipos, *software*, programas y aplicaciones de acuerdo con las características propias de las empresas y de los sectores en los que participan, para alcanzar la transformación digital y avanzar en el cierre de las brechas digitales sectoriales, intersectoriales e intrasectoriales.

6. Por último, las tecnologías digitales no son una panacea, pero sí constituyen una pieza significativa dentro del conjunto de factores determinantes del desarrollo empresarial, tecnológico, industrial y socioeconómico. Por lo tanto, en este *cambio de época* comandado por las tecnologías digitales, resulta imperativo trabajar en una agenda digital de largo plazo vinculada con una política industrial y de desarrollo tecnológico activa, en el marco de una estrategia más amplia de desarrollo socioeconómico sostenible con visión de futuro. Para ello, se requiere de la participación y colaboración conjunta de los sectores de gobierno, empresarial y academia, para convertir en realidad la aspiración al crecimiento de la economía, la generación de empleos de calidad, abatir la desigualdad y mejorar el bienestar de la población.

## BIBLIOGRAFÍA

**ARELLANO, M. A.** (2014). *Apertura externa, industria manufacturera y política industrial en México. Visión prospectiva*. Estados Unidos: Palibrio.

**ARELLANO, M. A.** (2011). Análisis Sectorial de la Industria Manufacturera de México en el Contexto de Apertura Externa. Hechos Estilizados. En ORTIZ F. et al. (coordinadores). *Crecimiento, desarrollo y crisis financiera: Una visión crítica de la economía, Vol. I*, pp. 131-165. México: Universidad Panamericana / Instituto Politécnico Nacional.

**ARELLANO, M. A. y PERALTA, A.** (2016). Las Nuevas Tecnologías en el Contexto de la Industria Manufacturera en México. Análisis Prospectivo. En CUERVO L. (editor). *Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios. Serie Seminarios y Conferencias (86)*, pp. 139-155. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

**ARELLANO, M. A. y PERALTA, A.** (2013). Las Alianzas Público-Privadas como Alternativa para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación en México. En Mariana Marcelino et al. (editores). *Desarrollo tecnológico y empresarial*, pp. 109-134. México: Instituto Politécnico Nacional / Red de Desarrollo Económico / Editorial Porrúa.

**ASOCIACIÓN MEXICANA DE INTERNET (AMIPCI)** (2012). *Estudio de agendas digitales para la elaboración de un programa de desarrollo digital. (PDD 2012-2018)*. AMIPICI / ITESM / CEIS.

**ASOCIACIÓN MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN, A. C. (AMITI)** et al., (2013). *Mapa de ruta 2025 para transformar a México a través de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones*. Recuperado de: [https://imco.org.mx/telecom\\_y\\_tics/mapa\\_de\\_ruta\\_tic\\_2025/](https://imco.org.mx/telecom_y_tics/mapa_de_ruta_tic_2025/)

**BARRANTES, R., JORDÁN, V. y ROJAS, F.** (2013). La Evolución del Paradigma Digital en América Latina. En JORDÁN, V., GALPERÍN, H. y PERÉZ, W. (coordinadores). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. pp. 9-32. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35399/S2013070\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35399/S2013070_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina) (2016). Horizontes 2030. *La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/S1501359\\_es.pdf?](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/S1501359_es.pdf?)

**CEPAL** (2015). *La nueva revolución digital. De la Internet del consumo a la Internet de la producción*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

**CEPAL** (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Recuperado de: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49395/Economia\\_digital\\_para\\_cambio\\_estructural.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/49395/Economia_digital_para_cambio_estructural.pdf)

**CEPAL** (2010). *Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información*. Recuperado de: <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/5/41725/LCG2464.pdf>

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA** (2013a). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: <http://pnd.gob.mx/>

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA** (2013b). *Estrategia digital nacional*. Recuperado de: <http://cdn.mexico-digital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>

**GOBIERNO DE LA REPÚBLICA** (2013c). *Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018*. México: Secretaría de Economía.

**HILBERT, M.** y **CAIRÓ, O.** (editores) (2009). *¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones? Conceptos fundamentales, trayectorias tecnológicas y el estado del arte de los sistemas digitales*. Parte I. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/35498/parte1.pdf>

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA** (INEGI) (2013). *Encuesta sobre Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 2013. Documento metodológico sobre diseño muestral*. México. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

**ITU** (International Telecommunication Union) (2017). *Measuring the Information Society Report, Vol. 1*. Ginebra, Suiza.

**KATZ, L. R.** y **GALPERIN, H.** (2013). La Brecha de Demanda: Determinantes y Políticas Públicas. En JORDÁN V. et al. (coordinadores). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. pp. 33-68. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/49262/BandaAnchaenAL.pdf>

**PERES, W.** y **HILBERT, M.** (2009). *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL / IDRC-CRDI / @LIS.

**PÉREZ, C.** (1986). Las Nuevas Tecnologías: Una Visión de Conjunto. En OMINAMI, C. (editor). *La tercera revolución industrial, impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, pp. 43-89. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

**ROVIRA, S.** y **STUMPO, G.** (2013). *Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina*. Recuperado de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/49394/EntreMitosyrealidades.pdf>

**RUIZ, C.** (2004). *Potencialidades de las entidades federativas para desarrollar núcleos de economía digital*. México: Facultad de Economía - Universidad Nacional Autónoma de México.

**WORLD ECONOMIC FORUM (WEF)** (2016). *The Global Information Technology Report 2016. Innovation and the Digital Economy*. Ginebra, Suiza.

**WESTERMAN G., BONNET, D. y McAFEE, A.** (2014). *Leading Digital. Turning Technology into Business Transformation*. Boston, Estados Unidos: Harvard Business Review Press.



**COMENTARIO DE LIBRO**

# **RETOS Y REMEDIOS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD EN MÉXICO**

POR ARTURO ZÁRATE RUÍZ (COORDINADOR).  
MÉXICO: EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, 2017, 256 PP.  
ISBN: 978-607-479-271-3

---

autores  
**Fabiola Peña Cárdenas<sup>1</sup>**  
**Benito Zamorano González<sup>2</sup>**

Este libro presenta una serie de aportes en torno a las problemáticas que se detectan en el sistema político y social de México. Los autores, en esta obra de 256 páginas, divididas en seis capítulos, presentan los problemas que a su juicio se han venido desarrollando en el país. A pesar de que se detectan las dificultades con una mirada crítica, dura e imparcial, característica de los periodistas y comentaristas de política, en este trabajo se observa una combinación de lo anterior con la visión educativa, proactiva y con propuestas de solución que son más características de los investigadores en las áreas de docencia y educación.

El *capítulo uno* de introducción corre a cargo del coordinador. En ella el Dr. Arturo Zárate Ruíz realiza un bosquejo de la estructura del libro, además de realizar un análisis histórico y teórico conceptual de los términos impunidad y corrupción que sirven como parteaguas para la comprensión y contextualización de las problemáticas presentadas en la obra. El autor plantea otras épocas presidenciales en las que ya se observaban estas prácticas:

Eran tiempos del presidente Luis Echeverría. Un candidato a gobernador hacía su campaña. Visitaba los ranchos [...] En cada rancho [...] revisaba las reses del anfitrión. Identificaba las mejores 40 y le decía que se verían muy bien en su rancho al día siguiente. El rancho entendía que debía regalárselas o dos días después sufriría una invasión (p. 16).

Ante tal panorama, el futuro gobernador solo expresaba sus deseos, no quebrantaba la ley; si los rancheros le daban su ganado lo hacían “libremente”. Con este y otros ejemplos de argucias legales y políticas, el autor esboza el antecedente histórico de la corrupción en el país, y que sirven como prólogo para los contenidos que se desarrollarán en las siguientes secciones del libro.

Posteriormente el autor esboza cómo surgió la idea del libro; planteando que este resulta a raíz de la invitación realizada al Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2014, por el presidente del país, después de una evaluación que realizó la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En aquella estimación se posicionó a México como el país peor evaluado en materia de corrupción. En esa invitación, según el autor, se pidió realizar foros y consultas para presentar propuestas y soluciones de fondo a tales problemáticas. De tal forma que un grupo de investigadores de diversas instituciones del país se dio a la tarea de presentar este libro bajo su coordinación, en el que se busca mostrar no solo los problemas sino las estrategias de solución que desde su área de experiencia podrían emplearse en el país.

En el *capítulo dos* Marcos Moloeznik plantea que las leyes fueron creadas para prevenir que se cometan delitos, designando sanciones para quienes las quebrantan; no obstante, cuando

---

1.- Doctora en Aprendizaje y Cognición por la Universidad de Sevilla, España. Es profesora e investigadora de tiempo completo de la Lic. en Psicología en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, adscrita en la Unidad Académica Multidisciplinaria Matamoros (UAMM-UAT). Docente de Maestría en Criminología y Ciencias Forenses y Psicología Clínica y de la Salud de la UAT con Reconocimiento por PNPC (Padrón Nacional de Posgrado de Calidad) Líder del Cuerpo Académico: “Psicología, cognición y cultura”. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN). Correo electrónico: fcardenas@docentes.uat.edu.mx

2.- Maestro en Ciencias con Especialidad en Salud Ocupacional por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Profesor investigador de tiempo completo en la UAMM-UAT en la Lic. en Seguridad Salud y Medio Ambiente. Líder del Cuerpo Académico: “Psicología y Prevención de Riesgos”. Tiene reconocimiento al perfil deseable PRODEP otorgado por la SEP. Actualmente es Doctorante en Educación por la Universidad Virtual Hispánica de México. Correo electrónico: bzamorano@docentes.uat.edu.mx

esto no se cumple estamos ante lo que se conoce como *impunidad*.

La impunidad se plantea como un problema social, porque cuando las leyes no se aplican se pierde el temor al castigo; por tanto, es más probable que el delito se vuelva a cometer. Cuando estos se expanden en un determinado sector privilegiado, como lo es ante el *fuero político*, o cuando se hace uso de la corrupción para evadir a la justicia estamos ante un problema que atañe a todos. Y es que la corrupción, los abusos del poder, las extorsiones, tienen consecuencias políticas y sociales que van más allá del plano local o regional. Moloeznik sugiere que ante tales contrariedades el país pierde la capacidad competitiva ante economías extranjeras, el inversionista, el comerciante que trata de realizar las cosas legalmente se ve perjudicado frente a aquellos que hacen uso de las influencias, la compra de favores, nepotismo, entre otros.

También se plantean algunos problemas y confusiones que han surgido en el combate a la corrupción y delincuencia en el país en los sexenios anteriores. Se discuten las implicaciones de la confusión entre la seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública que han tratado atenderse mediante el uso de las fuerzas públicas: la marina, la armada y la policía. El autor plantea que, empero ante la falta de un marco legal que permita delimitar adecuadamente los protocolos de intervención; estas se observan como estrategias fallidas. Se plantea como una opción el uso de los servicios de inteligencia estratégica para la toma de decisiones, considerando la inteligencia como un bien público y no como una especie de espionaje con fines políticos. Se proyectan como estrategias de solución por una parte el realizar la denuncia pública, no obstante, conscientes de la poca credibilidad de las instituciones encargadas

de la impartición de justicia en el país, se plantea como una alternativa la denuncia social mediante el uso de las redes sociales, usar los servicios de inteligencia para la toma de decisiones informadas. Además se plantea la necesidad de una reforma constitucional que considere la participación ciudadana y donde, además, se presenten normativas en materia delimitación de funciones en torno a seguridad nacional y normativa militar.

En el *capítulo tres*, escrito por Manuel Balcázar Villarreal, se vuelve a abordar el tema de la inteligencia estratégica en México. Iniciando el capítulo, el autor plantea una breve reseña sobre el surgimiento del uso de los servicios de inteligencia como parte de las actividades militares de la Primera y Segunda Guerras Mundiales. Balcázar Villarreal esboza que, aunque en México se cuenta con la Secretaría de Gobierno (Segob) y con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el autor afirma que existe una confusión generalizada entre los términos de Seguridad Nacional y Seguridad Pública. Los esquemas de opresión, saqueos y abusos que se han venido cometiendo históricamente en México, desde la Conquista y la Revolución Mexicana y que se mantienen hasta la actualidad por la clase política, para su beneficio, han permitido que se utilicen los servicios de inteligencia con fines políticos y de guerra sucia entre grupos políticos. Como alternativa de solución se propone el uso de la inteligencia estratégica con un enfoque local más que nacional; en el que el uso de la Inteligencia sea considerado como un bien público; en el cual la participación ciudadana sirva para proveer información en masa para atacar a la corrupción mediante la exposición mediática. Se exponen casos previos en los que las redes sociales han sido cruciales en la denuncia ciudadana: Lady PROFECO (Procuraduría Federal del Consumidor), el caso Ayotzinapa, el avión de la CONAGUA (Co-

misión Nacional del Agua) y Lord Audi (Haciendo referencia a la marca del automóvil que conducía), por mencionar solo algunos.

Una revisión crítica acerca de la situación de las mujeres en las prisiones del norte de Tamaulipas (un estado mexicano en la frontera con Estados Unidos) es presentado por Karla Villarreal Sotelo y Cynthia Marisol Vargas Orozco en el *capítulo cuatro*. Las autoras plantean que las personas que cometen un delito merecen cumplir una pena, pero los centros de readaptación social en México no cumplen su función debido a múltiples deficiencias; estas se ven acentuadas en la impartición de justicia en mujeres. Un aspecto olvidado de estos centros es que son de tipo mixto: allí se concentra a mujeres con hijos hasta los 3 años junto con población masculina. Aquella es una situación que propicia una serie de actos que van contra los derechos humanos. A juicio de las autoras, estos centros demandan intervención urgente, mayor personal, educación y capacitación en todos los niveles, y que garanticen que estos planteles cumplan con su función de realmente preparar para la reinserción social.

Vicente Sánchez, en el *capítulo cinco*, analiza las acciones de la sociedad civil en el norte de México, en la búsqueda de salir de la violencia. El autor plantea que una sociedad débil pocas veces reclama, por lo que las cosas difícilmente cambian; esto es reforzado por la desigualdad, exclusión y pobreza en que vive gran parte de la población. El control del gobierno por más de 70 años ha influido en la poca disponibilidad para hacer algo; existe una desconfianza generalizada, en la que no se cree en instituciones ni en otros individuos; por lo que es urgente buscar soluciones a través del diálogo sociedad-gobierno.

La búsqueda de soluciones y la defensa de los Derechos Humanos frente a la impunidad y la violencia es abordado en el *capítulo seis* por Olga Nacori López. La autora plantea que el índice global de impunidad, que ubica a México por encima de países como Colombia, Honduras, Nicaragua y Salvador, colocan a los defensores de los derechos humanos también en una situación de riesgo. Se plantea que existe un número deficiente de jueces, carencia de un sistema policiaco efectivo; factores que generan una desconfianza en el sistema judicial y, por tanto, coadyuvan a que la población no confíe en tener juicios justos.

La falta de credibilidad, delincuencia, corrupción e impunidad son problemas detectados en México desde hace más de 10 años, pero se han agudizado en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Arturo Zárate así lo plantea en el *capítulo siete*. El autor subraya los déficits que se presentan en el gobierno mexicano: falta de credibilidad en el presidente y su equipo cercano, falta de competencia y conocimiento en asuntos que son su responsabilidad; déficit de benevolencia, al no liderar la lucha contra la corrupción, delega culpas en otros, incluso plantea que la corrupción es un problema de la cultura del mexicano.

Ante tal escenario, aunque pareciera completamente desalentador, los autores del libro han planteado la grave situación que se vive en México; pero a su vez han bosquejado una serie de soluciones que, aunque no son fáciles ni rápidas, pueden ir generando una ola de cambios desde el Poder Ejecutivo hasta los individuos y viceversa.

Se podrían resumir las propuestas presentadas en los diversos capítulos en: aplicar la ley de manera transparente que devuelvan la confianza en las instituciones, desarrollar y promover códigos de ética en funcionarios, legislar en materia de

conflicto de intereses y tener un sistema nacional anticorrupción privilegiando la transparencia y la rendición de cuentas. Se plantea como una opción el uso de los servicios de inteligencia estratégica para la toma de decisiones, considerando la inteligencia como un bien público y no como una especie de espionaje con fines políticos. Además se vislumbra la necesidad de una reforma constitucional que considere la participación ciudadana, y donde además se presenten normativas en materia de delimitación de funciones en torno a la seguridad nacional, normativa militar, fuero político, entre otros. El deterioro en el liderazgo de los gobernantes ha hecho estragos en la población, generando un rechazo total al sistema político que ha permitido la escalada de corrupción e impunidad en el país. La función de la sociedad y los medios de comunicación es servir de contrapeso ante las actividades de la vida política; no obstante, para que ello se cumpla deben garantizarse la seguridad y la libertad de la prensa y de los defensores de los Derechos Humanos.

Para el lector interesado en el tema, el texto resulta de consulta obligada, principalmente de cara al proceso electoral que se acaba de vivir en 2018, y en torno al proceso de transformación de Nación que en el discurso político se ha planteado que el país vivirá. México es un pueblo que necesita, merece y exige recuperar la paz y la prosperidad; los retos y remedios que los autores del libro plantean, podrían ser claves para lograrlo.



## **INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES**

### **I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM**

1. Los trabajos que deseen publicarse deberán ser cargados en la página de convocatoria: <https://revistaepe.utem.cl/convocatoria/>
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español (de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El editor informará si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

### **II. EVALUACIONES**

1. Si el artículo es acogido por el Editor, se designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta de evaluación puede ser revisada en <http://revistaepe.blogutem.cl/normas/>

2. Los evaluador(es) decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.
3. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.
4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.
5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

### III. NORMAS BIBLIOGRÁFICAS Y CITAS

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association (APA).

**Orden bibliográfico:** la lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

**Notas al pie de página:** las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.

### FLUJO DE ARTÍCULOS

Recibidos: 14

Aprobados: 6

Rechazados: 8

Porcentaje de rechazo: 57%

Porcentaje de aceptación: 43%





## Facultad de Administración y Economía UTEM

### **A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas impartirá:**

- Magíster en Gerencia Pública

#### **Más información en:**

[pepp.blogutem.cl](http://pepp.blogutem.cl)

[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)

(56-2) 27877942

### **A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:**

- Ingeniería en Administración Agroindustrial

- Administración Pública

#### **Más información en:**

[www.escadministracion.blogutem.cl](http://www.escadministracion.blogutem.cl)

[escuela.administracion@utem.cl](mailto:escuela.administracion@utem.cl)

(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

ISSN-L 0719-3653  
ISSN ONLINE 0719-3688  
ISSN PRINT 0719-3653