

JUNIO 2014. NÚMERO 20

# MÁS PODER LOCAL

MAGAZINE



## MARKETING POLÍTICO: ESTRATEGIAS GLOBALES EN ESCENARIOS LOCALES Y REGIONALES

ELECCIONES EUROPEAS: LA IRRUPCIÓN DE  
LOS PARTIDOS MINORITARIOS.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL USO  
POLÍTICO DEL LENGUAJE.

LA ESPECTACULARIZACIÓN DE LA POLÍTICA.

MARKETING POLÍTICO EN LA ERA DE INTER-  
NET: CANDIDATOS, SONDEOS, MENSAJES Y  
AUDITORIO.

EL RENOVADO PAPEL DE LA COMUNICACIÓN  
PÚBLICA.

# EDICIÓN JUNIO 2014

## SUMARIO

### **5 EDITORIAL**

### **6 EN PORTADA**

- 6** Elecciones europeas: La irrupción de los partidos minoritarios.
- 8** Los medios de comunicación y el uso político del lenguaje.
- 10** La espectacularización de la política.
- 14** Marketing Político en la era de Internet: Candidatos, sondeos, mensajes y auditorio.
- 16** El renovado papel de la Comunicación Pública.

### **20 PERISCOPIO ELECTORAL**

### **22 EL CONSULTOR**

- 22** El proceso de selección de candidatos malagueños de PP y PSOE para el 11N.
- 24** Costos/beneficios de las redes sociales en una Campaña Política.
- 28** La Crisis del Rescate proscrito.

## 34 INVESTIGACIÓN

- 34 Una reflexión sobre la transparencia en el nuevo acceso a la información pública en España.
- 42 La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: Diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba.

DIRECTOR/EDITOR: Ismael Crespo

COEDITOR: Alberto Mora

CONSEJO EDITOR

Jorge Alcocer (*V. Voz Y Voto, México*), Luis Benavente (*Vox Populi Consultoría*), Agrivalca Canelon (*Universidad de la Sabana, Colombia*), Virginia García Bedeaux (*Universidad de Belgrano, Buenos Aires*), Antonia González (*Universidad de Murcia*), Antoni Gutiérrez Rubí (*Asesor de comunicación y consultor político*), Arturo Laguado (*Instituto Universitario Ortega y Gasset Argentina*), Pablo Mieres (*Universidad Católica de Uruguay*), Cristina Moreno (*Universidad de Murcia*), Carlos Muñoz (*Universidad Autónoma de Nuevo León*), Javier del Rey Morató (*Universidad Complutense de Madrid*), José Manuel Rivera Otero (*Universidad de Santiago de Compostela*), Hélder Rocha Prior (*Universidade da Beira Interior*), Javier Sánchez Galicia (*Instituto de Comunicación Política*), Marcelo Serpa (*Universidade Federal do Rio de Janeiro*), Gina Sibaja Quesada (*Universidad de Costa Rica*), Helcimara de Souza Telles (*Universidade Federal de Minas Gerais*), Fernando Vallespin (*Universidad Autónoma de Madrid*).

REVISTA INDEXADA EN

COLABORADORES Nº19



Elena Barrios  
 Jesús Esteban Cárcar Benito.  
 Francisco Collado Campaña  
 Corina Echavarría  
 Norberto Emmerich  
 Fredy Andrés Palencia Rodríguez  
 Hélder Prior  
 David Redoli Morchón  
 Javier del Rey Morató  
 Carlos Rodríguez Pérez  
 Virginia Romanutti

CONSEJO DE REDACCIÓN

Ana Belén Campillo (Universidad de Murcia), Ana Leal Ramos (Universidad de Murcia), Antonio López Vega (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset), Javier Meseguer (Universidad de Murcia), Alberto Mora Rodríguez (Universidad de Murcia), Jesús Sánchez Lambás (Universidad de Valladolid).

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Ana Leal

MÁS PODER LOCAL. MAGAZINE

Ronda de Levante, 10. Murcia, España

contacto@maspoderlocal.es

www.maspoderlocal.es

ANUNCIANTES

anunciantes@maspoderlocal.es

COLABORADORES

colaboradores@maspoderlocal.es

Depósito Legal: MU 1092-2010 / ISSN: 2172-0223

©2014 Más Poder Local.

EDITA:

Asociación Laboratorio de Comunicación Política.

**LABCOM**

LABORATORIO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA  
ASOCIACIÓN



# EDITORIAL

## ANTICIPO DEL III CONGRESO DE ALICE

Celebramos este número 20 de la Revista Más Poder Local, agradeciendo a todos los colaboradores su participación y confianza en esta sencilla pero ambiciosa publicación. También, por supuesto, a los miles de lectores que nos siguen y leen en cada número, sin los cuáles ese trabajo no tendría ningún sentido. Más Poder Local surgió con el objetivo de acercar un crisol de conocimiento en materia de comunicación política, a un público que de manera creciente se veía obligado a conocer, estudiar e implementar diferentes procesos de comunicación en su día a día. Nació con un formato desenfadado, sencillo y divulgativo, alejado de las tradicionales y, en ocasiones farragosas, publicaciones de investigación. De esta forma hemos tratado de hacer un recorrido por las diferentes áreas y subdisciplinas que conforman esta familia de conocimiento.

La comunicación política ha experimentado una muy destacable expansión en los últimos años. El uso de las modernas técnicas de definición de escenarios políticos y electorales se ha universalizado y los procesos de comunicación se han perfeccionado de forma muy destacable, gracias a los esfuerzos de modernización en el ámbito de la consultoría y especialmente de la investigación. Si bien la comunicación política había jugado un papel prácticamente residual en la bibliografía de ciencia política, en los últimos años el ritmo de publicaciones ha crecido de manera exponencial. Por ello, hemos querido hacer una especial referencia en este número, al III Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña que, organizado por la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales y con la colaboración de la Universidad de Santiago de Compostela, se celebrará en la ciudad que da nombre a esta Universidad, del 24 al 27 de septiembre de 2014.

Como bien saben nuestros lectores, Más Poder Local ha guardado una especial relación con esta Asociación, que se ha convertido en sus pocos años de vida en un referente para la generación de conocimiento en la disciplina, y en un puente sólido para la colaboración entre grupos de investigación e investigadores de una veintena de países. El próximo evento, que reunirá a cientos de investigadores, lleva por título: Marke-

ting Político, estrategias globales en escenarios locales y regionales.

La portada de este número cuenta con la colaboración de cinco coordinadores de grupos de trabajo del próximo congreso de ALICE, que esbozan algunas ideas que se desarrollaran en el evento. Así, Elena Barrios nos habla de la irrupción de partidos minoritarios en las elecciones europeas; David Redoli se refiere a la reputación y confianza en las instituciones públicas; Hélder Filipe Rocha Prior se centra en los procesos de espectacularización de la política; Norberto Emmerich hace referencia a los usos del lenguaje; y Javier del Rey Morató nos ilustra acerca del nuevo marketing político en la era de internet. También hablamos en este número de los procesos de selección de candidatos, los costos y beneficios de las redes sociales en una campaña electoral y de los juegos del lenguaje de los Presidente del Gobierno de España. Además, en el periscopio electoral, analizaremos el panorama político que han dejado las últimas elecciones.

Por último, como artículos de investigación contamos con una interesante reflexión sobre la transparencia en el nuevo acceso a la información pública en España; y con un estudio de caso centrado en la factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos.

Esperamos que disfruten con su lectura.

# ALICE

Asociación Latinoamericana  
de Investigadores  
en Campañas Electorales

[www.alice-comunicacionpolitica.com](http://www.alice-comunicacionpolitica.com)



## III CONGRESO INTERNACIONAL EN COMUNICACIÓN POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA

"Marketing Político, estrategias globales  
en escenarios locales y regionales."

24 a 27 de septiembre 2014  
Santiago de Compostela



## Resumen

Ahora es más fácil decirlo. Pero cuando el grupo de investigadores que me acompaña en la Mesa 11 del Congreso ALICE "Elecciones Europeas en España: procesos, mensajes, canales y herramientas" decidimos investigarlo a priori resultaba todo un reto. Queríamos demostrar que una mejor utilización de los canales de comunicación 2.0, realizado sobre todo por partidos pequeños, minoritarios, más jóvenes y ligeros de estructura, podían favorecer un mejor resultado electoral. Y pudieron.

Palabras clave: Elecciones, Europa, Twitter, ALICE.

## Abstract

Now it's easier to say that. But initially, when we decided to study it, it was a big challenge. We were a researcher's group that take part in the 11 Table of ALICE "The European elections in Spain: process, messages, channels and tools". We wanted to prove that a better use of the 2.0 channel of the communication could change the electoral result. We said that little politic parties, minorities, younger and with an structure more lighter, could give advantage to a better electoral result. And they were able to do it. They got it.

Keywords: Elections, Europa, Twitter, ALICE.

# ELECCIONES EUROPEAS LA IRRUPCIÓN DE LOS PARTIDOS MINORITARIOS

Elena Barrios

Partimos de una premisa antes de las elecciones: los partidos minoritarios, como consecuencia de un proceso de atomización del voto en España y de una progresiva destrucción del bipartidismo, unido a la circunstancia de una única circunscripción electoral, previsiblemente obtendrían mejores resultados en las Europeas del 2014.

Su propia naturaleza menos inmóvil, con menor recorrido temporal, con una estructura más ligera y accesible, haría que estos partidos utilizaran con mayor audacia los nuevos canales de comunicación que suponen las redes sociales. Además, nos planteamos que estudiando su comportamiento durante la campaña electoral nos demostrarían que, con menos recursos, una mayor imaginación y un mejor uso de los medios que tienen a su alcance, los partidos minoritarios son capaces de sacar una mayor rentabilidad electoral también gracias a las redes sociales.

El hecho de que fueran partidos de reciente creación con estructuras más livianas, que sus ataduras con los viejos modos de comunicar fueran inexistentes y que no estuvieran atrapados con antiguos clichés a la hora de hacer política y a la hora de transmitirla, nos situaba en un previsible escenario que luego la realidad no ha hecho más que confirmar. Quizá en este caso, incluso, la realidad haya superado a la ficción. El ascenso de los minoritarios ha sido abrumador: empezando por UPyD, que de un único parlamentario europeo ha pasado a tener 4; o La Izquierda Plural, que de cosechar 2 en los anteriores comicios con IU obtuvieron 6 en ésta; Ciudadanos, presentándose por primera vez a estos comicios, logró 2 escaños; y Primavera Europea, alianza que cuenta con EQUO, 1. Pero sin duda la gran sorpresa de la noche fueron los 5 escaños de Podemos. Los mismos cinco que presentaba como imagen de su cartel electoral.

Y aunque no nos centremos sólo en la sorpresa electoral europea, un mínimo detenimiento en ellos es irremediable. La irrupción de Podemos en el escenario político español tras haber obtenido más de 1.200.000 votos en tan sólo cuatro meses de vida, resulta ahora un verdadero fenómeno que merece la pena ser estudiado en detalle. Sin duda, la utilización de las redes sociales como herramienta transmisora de mensajes y movilizadora ha sido fundamental en el éxito que han cosechado. Pero no ha sido el único elemento relevante: la personalización de la imagen de partido con la de su candidato; la meteórica carrera de su candidato por los platós televisivos convirtiéndose en un habitual de las tertulias políticas; la utilización de un lenguaje sencillo ahondando en la denuncia de un sistema político que tiene agotada, desafectada e indignada a la ciudadanía; el saber identificar y recoger un descontento ciudadano manifestado públicamente con los asentamientos del #15M sin ser propiamente sus herederos... todo ha contribuido a hacer del proyecto político de Podemos una realidad exitosa en un tiempo récord. Y sí: su actuación en las redes sociales ha sido fundamental. Durante prácticamente toda la campaña electoral los Trendic Topic de Twitter han

contado con términos y etiquetas que o bien hacían referencia directa a Podemos o usaban cualquiera de los argumentos de su discurso (fin del bipartidismo, fin del poder de los bancos, identificación de la abstención con la victoria PP/PSOE, etcétera). En otras ocasiones, eran cuestiones de actualidad informativa que ellos conseguían dominar al dirigir hacia él su discurso con sus propuestas de rebelión anti sistema (como ocurrió con el HT #DetenidosPorTuitear). Y en todo momento demostraron que las redes sociales en general y Twitter en particular es su hábitat natural y el de una buena parte de su electorado.

Por otra parte, el ascenso en número de seguidores de sus cuentas corporativas, tanto del partido global en sus diferentes círculos locales, así como de su candidato principal, ha sido meteórico en un tiempo brevísimo. Por todo esto, la actividad desarrollada por el partido de Pablo Iglesias en las redes sociales en las elecciones europeas merece un estudio detallado. En este escenario se nos plantea por ejemplo el reto de contrastar los Trendic Topic seguidos mayoritariamente durante la campaña por los partidos minoritarios según zonas geográficas con los resultados electorales obtenidos por colegios. O poder observar la interacción y movilización de sus simpatizantes y voluntarios a través de la gestión de los comentarios en Facebook. Y analizar la audiencia lograda en los distintos vídeos e imágenes electorales lanzadas desde otras redes. Será llamativo observar el tratamiento informativo por parte de los medios de comunicación que recibió durante la campaña y cómo se volcaron en ellos después de las elecciones.

Pero Podemos será sólo una pata más del trabajo que desarrollaremos. Hablaremos de su éxito, del camino y de los canales que utilizaron, pero hablaremos también del resto. Y trataremos de concluir si hoy por hoy los medios de comunicación social son una herramienta eficaz para transmitir mensajes electorales; si su eficacia reside en la estrategia utilizada o en el público al que se dirige; si los partidos mayoritarios hacen un uso torpe de los nuevos canales o en realidad es que nunca triunfarán en un medio que les resulta naturalmente hostil. Analizaremos, en definitiva, las Elecciones Europeas en España, con sus procesos, mensajes, canales y herramientas. ¿Te unes?



**Elena Barrios**

WomenComPol, Ebarrios Comunicación y Estrategia.

✉ [elena@ebarrioscomunicacion.com](mailto:elena@ebarrioscomunicacion.com)

📍 @elenabarrios

## Resumen

Los medios de comunicación hacen uso de lo que se denomina lenguaje performativo, un tipo especial de lenguaje que tiene la capacidad de “crear” realidades. Al afirmar el carácter transnacional de ciertos temas, ejercen una presión política por la adopción de determinadas conductas defensivas ante temas o situaciones que se presentan como una amenaza inminente. Mediante este proceso se consigue movilizar a los ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos. Su efectividad se demuestra por su habilidad en lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político. Entonces el tema quedará securitizado y la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza.

Palabras clave: Medios de comunicación, lenguaje performativo, hiperrealidad, securitización.

## Abstract

The media use what is called performative language, a special type of language that has the ability to “create” realities. In affirming the transnational nature of certain subjects, exert political pressure to adopt certain defensive behaviors to issues or situations that present an imminent threat. This process is achieved mobilize citizens around the will of the more powerful groups. Its effectiveness is demonstrated by his ability to get the audience to accept the breaking of the rules of the political game. So the issue will be securitized and the violation of the rules will be legitimate for clear the threat.

Keywords: Media, performative language, hyperreality, securitization.

# LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL USO POLÍTICO DEL LENGUAJE

Norberto Emmerich

Los medios de comunicación tienen la posibilidad de “crear” una realidad que no existe, un derivado inesperado de la revolución en las comunicaciones, más propio de la política exterior de las grandes potencias que de los juegos nacionales de las elites corporativas.

Kapuscinski decía que “*el problema de las televisiones y en general de todos los medios de comunicación, es que son tan grandes, influyentes e importantes que han empezado a construir un mundo propio. Un mundo que tiene poco que ver con la realidad*”.

El discurso de los medios se ha desprendido de toda pretensión de vinculación con la realidad, el discurso “crea” realidades allí donde no existen y las impone en un auditorio pasivo y esclavizado. Ya no se trata de ignorar, el objetivo ahora es ignorar que se ignora, implantar una “nueva” forma de conocer basada en la ignorancia.

La hiper-realidad es simplemente la incapacidad de distinguir entre lo que es real y lo que no lo es. Los telespectadores de las cadenas corporativas –particularmente aquellas personas cuyos puntos de vista están impregnados únicamente de informaciones de este medio– se

encuentran sumidos en un estado de delirio exacerbado de la ignorancia.

Las construcciones de la historia también se constituyen discursivamente y las interpretaciones de un proceso son posibles lecturas alternativas de la historia. Las diferentes versiones tienen diferentes implicancias para la constitución de las subjetividades y el predominio discursivo de una explicación sobre un conjunto de otras posibles establece significado e influye en las expectativas, comportamientos, deseos y preferencias de los sujetos. Este proceso de creación de significado es mucho más agudo en los casos en que el sujeto parece comportarse como un mero “receptivo” de discurso, que no encuentra mecanismos para elaborar su propio discurso.

Al afirmar el carácter transnacional de ciertos temas (el crimen organizado en general y el narcotráfico en particular) ese carácter “que va más allá del Estado”, obliga a este a incorporarse a instancias supranacionales o exteriores para “combatir” al crimen organizado, declarando así su impotencia para lidiar con un fenómeno que “amenaza” la soberanía nacional.



©Ferrán Moya | Creative Commons

En el uso de la seguridad se puede distinguir una referencia al instrumento del poder político, provisto con la capacidad de convocar a grandes masas poblacionales para hacer efectiva una determinada voluntad de los estamentos que toman las decisiones en el gobierno. Los analistas afirman que la seguridad es una calificación o etiqueta que los gobiernos asignan a determinadas cuestiones y que permiten una acción prioritaria para la que se movilizan recursos importantes y se reducen los niveles de control e información. El concepto de seguridad nacional es central en este ámbito de significación y comprende la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro.

En este uso performativo del concepto se puede identificar una lógica de presión política, que lo convierte en una fuente de manipulación o de coacción para movilizar voluntades en torno a una determinada filiación política.

Dada la capacidad del lenguaje político de convocar voluntades para movilizar recursos, es factible, por ejemplo, “securitizar” sectores del espectro internacional y con ello perseguir objetivos como resultado de la manipulación de las elites sobre la población. La securitización consiste en otorgar estatus de asunto de seguridad (o de amenaza a la soberanía) a un problema que se presenta como atentatorio contra la supervivencia de un ente.

Con este proceso se consigue movilizar a los ciudadanos en torno a la voluntad de los grupos más poderosos. Su efectividad se demuestra por su habilidad en lograr que la audiencia acepte la ruptura de las reglas del juego político. Entonces el tema quedará securiti-

zado y la violación a las normas será legítima a favor de despejar la amenaza.

Las repetidas imágenes que muestran a un presunto “enemigo” permiten prescindir de la democracia con el consentimiento de la misma democracia, puesto que la modernidad se ha asentado en determinadas formas militares de autolegitimación política.

Es que el lenguaje vuelve aceptables determinadas prácticas políticas que escapan de la normalidad democrática e instauran recurrentemente una instancia de “excepcionalidad”. Las prácticas autoritarias son posibles porque se han vuelto aceptables mediante lenguajes aceptables.

Estos ejemplos de securitización, que apelan a la excepcionalidad, la autolimitación y la cesión de derechos, son prueba de las potencialidades del uso político del lenguaje. Una realidad inexistente es “creada” por los medios de comunicación mediante una determinada y específica construcción discursiva de la historia. Esta construcción crea significados que influyen en las subjetividades de los actores, produciendo expectativas, deseos, simpatías, urgencias y demandas.

El sujeto se encuentra en plena “a-dicción” y justifica cualquier acción que lo saque de la situación de “peligro inminente” en la que cree encontrarse.



**Norberto Emmerich**

Instituto de Altos Estudios Nacionales de Quito, Ecuador.

✉ [norberto.emmerich@gmail.com](mailto:norberto.emmerich@gmail.com)

# LA ESPECTACULARIZACIÓN DE LA POLÍTICA

Hélder Prior

La arena mediática de la política moderna se ha convertido en puro espectáculo teatral y, en consecuencia, política y teatro son dos palabras que se unen para caracterizar la intensificación del infoentretenimiento y del simulacro político. Esto no significa que todas las actividades de la política se desarrollen como eventos espectaculares, pero la metáfora del teatro nos permite describir, de manera figurada, las actividades relacionadas con la administración de la imagen de los actores políticos, así como el manejo de las impresiones que, a través de los medios de comunicación, deben llegar al público. La espectacularización de la política es una marca característica de la política contemporánea por dos razones principales. Antes de todo, porque la actividad política se desarrolla en la esfera de visibilidad controlada por los medios de comunicación. La política se plantea, muchas veces, como *one-man show*, como un producto característico de la industria de la cultura, codificado por la gramática del periodismo. Por un lado, los agentes de sistema político, especialmente los *spin doctors*, construyen acontecimientos y formas narrativas con el objetivo de influir en el sistema de los *mass media*.

## Resumen

En este breve artículo se aborda las relaciones entre el campo político y el campo mediático, relaciones que convierten la política en un espacio espectacular donde la representación de eventos y el montaje de artefactos mediáticos seductores prevalece sobre el debate racional acerca de la res publica.

Palabras clave: *Spectaculum*, *mise en scène*, *escenificación política*.

## Abstract

In this brief article we address the relationship between the political arena and the media field, relationship that turns politics into a spectacular space where the representation of events and seductive media artifacts outweighs rational debate about public affairs.

Keywords: *Spectaculum*, *mise en scène*, *political spectacle*.

Por otro lado, en muchos casos son los propios periodistas, operando con la gramática y con la lógica del entretenimiento, que convierten el campo político en un espacio escenificado que tiene actores, peripecias, recursos expresivos y hechos principales y secundarios. Hablamos de situaciones artísticamente elaboradas por el campo político y por el campo mediático. Los agentes del campo de la política necesitan insertar contenidos en el campo informativo y lo hacen mediante una competencia dramática que tiene como objetivo producir efectos emocionales en los espectadores. Los agentes del campo de los medios necesitan adaptar sus productos a la lógica de la industria del entretenimiento, exhibiendo productos mediáticos que, más que informar, nos seducen y entretienen.

Decimos que la política contemporánea es un *spectaculum*, algo realizado por actores en la esfera de la visibilidad pública, que es contemplado, “mirado” o admirado por espectadores. Los espectáculos de la política son acciones, eventos o discursos contruidos por la industria de la información, o por los equipos de marketing político, que colocan el público en la condición de *spectatoris*, de espectador. Son *mirabilia* políticas, emprendimientos político/mediáticos que “llean los ojos”, que despiertan la atención y la adhesión de públicos (Cf. Gomes, 2011: 394).

Como la legitimación del poder sólo se puede lograr con el consentimiento de la “opinión pública”, los medios de comunicación se convierten en el instrumento de visibilidad más importante para el sistema de la política. El poder sigue, de hecho, una lógica publicitaria de “fabricación” de la opinión que implica politólogos, especialistas en comunicación y marketing político, y periodistas. Intentando obtener una eficacia informativa que debe corresponder a los requisitos del sistema mediático, la dramaturgia política construye escenarios que estallan en los medios mediante cálculos de noticiabilidad o interés periodístico. De este modo, la *mise en scène* permite a los actores políticos ganar una posición de visibilidad pública que tiene como objetivo conquistar espacio mediático e influir en la mente de los votantes. Nos referimos al modo como los actores políticos se presentan ante el público, ante los *spectatoris*, y al modo como intentan controlar la impresión que el público tiene de sus acciones o posiciones políticas. No obstante, la producción de representaciones debe ser capaz de anticipar la recepción del mensaje a través del dominio de la economía narrativa de los medios, es decir, el lenguaje, el ritmo y el escenario del campo mediático.

En *Le pouvoir sur scène* (1980), uno de los autores principales que ha trabajado las relaciones entre política y

teatro, Georges Balandier, afirma que “*todo el sistema de poder se destina a producir efectos, entre ellos, los efectos comparables a las ilusiones que suscitan el espectro teatral*” (Balandier, 1992: 14). En este sentido, Balandier refiere que el actor político, para conquistar y conservar el poder, debe procurar crear efectos que favorezcan el representante en su identificación con el representado. Segundo la perspectiva del autor, para ganar legitimación y consentimiento, el poder político recurre a la teatralidad, a formulas y estereotipos, que transforman la actividad política en una “teatocracia” (1992: 168). *Le pouvoir sur scène* se trata, justamente, de una obra fundamental para comprender la representación contemporánea del poder y el modo como el sistema mediático contribuye para la manifestación y organización ritual de la política. Para el antropólogo francés, la dimensión ceremonial del poder es fundamental para legitimar la dominación de la actividad política y las “nuevas” técnicas de propaganda, propias del mundo de los medios, son un poderoso instrumento de la dramaturgia política. Así pues, la producción de imágenes y de apariencias, la manipulación de símbolos y la capacidad de crear efectos emocionales, transforman el poder en un “teatro de ilusiones” y el Estado en un “Estado-espectáculo”.

Efectivamente, una de las principales características de la política contemporánea es su creciente espectacularización. Pero en que consiste exactamente el término metafórico “política-espectáculo”? En la actualidad, sabemos que algunas actividades de la política se realizan como productos de exhibición en la esfera de la visibilidad pública controlada por los filtros de los medios. En este sentido, la política es similar a otros productos de la industria cultural, productos destinados a captar la atención del público. La política es algo que se enseña, que se exhibe en el palco mediático a través de luchas y juegos simbólicos. La sociología del periodismo nos aclara que los medios gestionan el capital simbólico de los gobernantes, al mismo tiempo que funcionan como “arenas” que ofrecen ámbitos de competición que permiten aumentar el reconocimiento social. Este modo de revelación, de “figuración” o de “ingeniería mediática”, puede ser entendido mediante el estudio de la dimensión ritual y simbólica propuesto por el modelo dramaturgico de Erving Goffman.

En *The Presentation of Self in Everyday Life* (1956), el autor explica como los individuos tratan de adaptar al escenario su comportamiento, intentando proyectar una imagen propia que sea más o menos compatible con la impresión que el individuo desea evocar. Los aspectos o características de la personalidad que importan destacar constituyen lo que Goffman designa

por región frontal (*stage*). Por otro lado, los aspectos que no se consideran apropiados o que pueden dañar la imagen que el actor trata de proyectar en el palco, son suprimidos o ocultados en lo que Goffman califica por bastidores o *backstage* (1993: 135). Así pues, la representación teatral de los actores de la política se basa en una lógica de publicidad/ocultación, o de visibilidad *versus* invisibilidad, que organiza el funcionamiento de la comunicación política en términos dramáticos. En este *modus vivendi* interactivo el actor político intenta actuar de manera calculada con el objetivo de despertar las reacciones cognitivas deseadas y los afectos emocionales pretendidos.

En efecto, “personajes”, “representación” y “público” son tres conceptos clave que permiten aproximar la política contemporánea, por analogía, a la idea de *spectaculum*. En un libro publicado en 1977, Roger-Gérard Schwartzberg sostiene, justamente, que la política de las ideas ha dado lugar a la política de la personalidad donde “cada dirigente parece elegir un determinado papel, como en un espectáculo” (Schwartzberg, 1977:7). La personalización del poder es, de hecho, fiel a su etimología ya que *persona* significa, precisamente, máscara de teatro, una máscara que permite “encarnar”, “representar”, o “figurar” el poder. La actividad política abarca la composición y el maquillaje, la fabricación de imágenes que tienen como objetivo captar la atención del público. Así pues, el juego político es una arte dramática en constante representación y producción de símbolos. La democracia se transforma en pura exhibición y los ciudadanos se convierten en espectadores (*Idem*, p. 410). Para Schwartzberg, la adaptación de los dirigentes políticos a la *médiapolitique* es un “nuevo imperativo” (*Idem*, p. 193) que transforma la política en un fenómeno “ultra personalizado” donde los contenidos racionales, intelectuales y programáticos dan lugar a una comunicación de índole más afectiva y centrada en la imagen mediática del dirigente. A través de la personalización del poder, el mundo de la política descansa, tal como el mundo del espectáculo, en el fenómeno del *star system* y la política contemporánea se convierte, definitivamente en “puesta en escena”, en *Estado-Espectáculo* (*Idem*, p. 191). De hecho, el trabajo de Schwartzberg ha sufrido la influencia del libro *La Société du Spectacle*, publicado por Guy Debord en 1967. Una obra sobre la naturaleza de la sociedad contemporánea citada por Schwartzberg en la primera parte de su libro, aunque el objetivo de Schwartzberg haya sido, específicamente, la analogía entre la estructura política y el mundo lúdico del espectáculo teatral.

Como hemos visto, se pueden destacar algunos aspectos que refuerzan, metafóricamente, la idea de la

política como espectáculo. La existencia de personajes, de regiones frontales y de bastidores o zonas ocultas donde se prepara la representación, la estructura narrativa inherente a la información periodística, los efectos emocionales que dicha estructura despierta en el espectador y el propio concepto de representación política. Norberto Bobbio, en el seguimiento de los estudios de Carl Schmitt sobre el tema de la “representación”, ha captado muy bien la analogía entre representación teatral y representación parlamentaria:

*El parlamento es el lugar donde el poder es representado en doble acepción: es la sede donde se reúnen los representantes y es el local donde, al mismo tiempo, sucede una verdadera y apropiada representación que, como tal, tiene necesidad del público y debe suceder en público* (Bobbio, 2003: 308).

No obstante, la dramaturgia política también se refleja en la gramática específica de los medios y en los procesos de construcción de la actualidad informativa. Como los medios de comunicación necesitan captar la atención del público, o del espectador, nada mejor que ofrecer productos informativos que accionen los dispositivos del entretenimiento y del drama. Tal como ha subrayado Murray Edelman, las historias periodísticas evocan un espectáculo que es una construcción, una interpretación que refleja dimensiones emocionales, cognitivas, sensoriales y, sobre todo, lingüísticas (Edelman, 1988: 105).

El espectáculo político se centra en la producción de personajes mediáticos y la cobertura informativa sobre el sistema político se dirige a captar la atención del público. En este sentido, la realidad es presentada con el objetivo de provocar efectos emocionales o cognitivos, algo que significa que la representación mediática no sólo reproduce la realidad sino también trabaja, moldea y manufactura el modo como la realidad es presentada. Así pues, lo real es dotado de una significación específica donde la imagen, los actos de campaña, los hechos y las declaraciones que apelan más al espectáculo y a la lucha de personalidades políticas se imponen sobre la sustancia, es decir, sobre las discusiones racionales, sobre el *logos* político. El fenómeno de trivialización y espectacularización del periodismo político se intensificó naturalmente con el advenimiento y consolidación del *spinning* en la comunicación política. Los *spin doctors*, especialistas en procesos de comunicación política, conocen el lenguaje y el *modus operandi* del mundo de la información, conocen los *media-handling skills*, las estrategias de comunicación que se adaptan a una sociedad hipermediática. Los publicistas se convirtieron en el elemento de conexión entre el sistema político y el sistema de los medios, y son los responsables por elaborar el *theatrum politi-*

cum, el diseño, la racionalización y la transmisión de los mensajes en la prensa.

De hecho, la expresión “profesionalización de la política” tiene, específicamente, que ver con la capacidad del sistema político de producir contenidos que se adapten a la lógica de los medios y, más bien, que despierten en el público los efectos deseados por los *political consultants*. Como la esfera política se caracteriza por la exploración de la imagen, por la personalización y dramatización, por declaraciones y acciones que apelan al espectáculo, por habilidades verbales que tienen como propósito influir en la opinión pública, la esfera política se teatraliza a través de una retórica que tiene en los medios de comunicación el escenario privilegiado de puesta en escena. En realidad, la política se adapta bastante bien a la estrategia de los medios, particularmente de los medios audiovisuales. El *homo politicus* se adapta al dominio de los símbolos mediáticos transformándose en *homo cathodicus*. Tal como ha señalado Edelman, en su libro intitulado *Constructing the Political Spectacle* (1988), el escenario principal de la política ya no son los espacios propiamente “políticos”, como los parlamentos o las salas de los congresos, son, más bien, los medios de comunicación y, principalmente, las noticias políticas. Así pues, los medios de comunicación plantean un escenario donde el énfasis está en las estrategias de visibilidad y administración de las impresiones de los actores políticos y, sobre todo, en la construcción de enredos y narrativas que son resultantes, por un lado, de la lógica y de las características de la máquina narrativa

del *medium* y, por otro, de la competencia entre personalidades y equipos de marketing propios del campo político. Como consecuencia, la política sustantiva se enflaquece en beneficio de la apelatividad publicitaria y de la promoción atractiva de los líderes políticos ante los ciudadanos.

#### REFERENCIAS

- Balandier, G. (1992): *Le Pouvoir sur scènes*. Paris: Éditions Balland.
- Bobbio, N. (2003): *O Filósofo e a Política, 'Antologia'*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora.
- Debord, G. (1992): *La Société du Spectacle*. Paris: Gallimard.
- Eco, U. (1973): *Apocalípticos e integrados ante la cultura de masas*. Barcelona, Lumen.
- Edelman, M. (1988): *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: Chicago University Press.
- Goffman, E. (1993): *A Apresentação do Eu na Vida de Todos os Dias*. Lisboa: Relógio D'Água Editores.
- Gomes, W. (2011): *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.
- Schwartzberg, R.-G. (1977): *L'État Spectacle, Le Star System en politique*. Paris: Flammarion.



**Hélder Prior**

Investigador en el Laboratório de Comunicação Online (LabCom) de la Universidade da Beira Interior y investigador de Posdoctorado en la Universidade de Brasília (PNPD-CAPES-Pós-Doutorado 2013/2014).

✉ [helder.prior@gmail.com](mailto:helder.prior@gmail.com)

Lima, del 27 al 29 de noviembre 2014

# II Congreso Internacional

## de Estudios Electorales: "REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA NACIONAL Y SUBNACIONAL"



Inscripciones e informes:  
[www.eseg.edu.pe](http://www.eseg.edu.pe)  
f /esegperu | t /esegperu  
Teléfono: (511) 330-3957

[congresoeditorialjne@jne.gob.pe](mailto:congresoeditorialjne@jne.gob.pe)



Escuela Electoral y de Gobernabilidad

## Resumen

*"Marketing Político en la era de Internet. Candidatos, sondeos, mensajes y auditorio". Así se titula la mesa que presentaremos en el III Congreso de ALICE. En este breve artículo realizamos una introducción al contenido de la mesa.*

*Palabras clave: Marketing, candidatos, sondeos, mensajes, auditorio.*

## Abstract

*"Political Marketing in the Internet age. Candidates, polls, messages and audience". This is the name of the working group will present at the III Congress of ALICE. In this short paper we present an introduction to the contents of the working group.*

*Keywords: Marketing, candidates, polls, messages, audience.*

## MARKETING POLÍTICO EN LA ERA DE INTERNET

# CANDIDATOS, SONDEOS, MENSAJES Y AUDITORIO

Javier del Rey Morató

Las campañas electorales del siglo XXI, en las que Internet comparte protagonismo con el medio que hasta la última década del siglo pasado era el recurso principal de la comunicación política –la televisión–, supone un escenario inédito en la historia, a la vez que un reto y una interpelación para la comunidad de investigadores de la comunicación política en la moderna democracia.

Cuando en el seno de una cultura, surgen nuevas y sofisticadas tecnologías –la prensa de masas, la aeronáutica, la radio, la píldora anti-conceptiva, la televisión, la bomba atómica o el teléfono móvil–, los nuevos artilugios instalados en el entorno generan a su vez nuevas formas culturales en el seno de la cultura que los ha inventado.

Y si eso ha ocurrido con ese breve pero elocuente repertorio de tecnologías, ahora mismo está aconteciendo con esa suma de tecnologías que se han puesto a dialogar entre sí, y han generado la plataforma multimedia que llamamos Internet. La Red ha generado –y sigue generando en estos momentos–, nuevos comportamientos, tanto por

parte de los internautas como de los políticos, tanto de las instituciones como de los artistas o de los hombres del marketing político.

El marketing político hace uso de los recursos que Internet pone a su alcance, y eso se acusa en las últimas campañas electorales. Las propuestas que los candidatos hacen a los electores, con intención persuasiva, conocen una nueva plataforma multimedia, desde la que difundir sus mensajes, sus estrategias de imagen y sus propuestas de políticas públicas. Eso supone la irrupción de Internet en una campaña electoral. Pero supone mucho más, como quedó sobradamente demostrado en la última campaña electoral de Barack Obama: supone la capacidad de actuar desde la Red en la agenda temática de los medios tradicionales, la radio, la prensa y la televisión. Supone un nuevo recurso para recolectar recursos económicos con los que financiar las campañas electorales. Supone nuevas formas de presentar el discurso político. Supone una relación diferente entre el líder y sus seguidores. Y supone también una nueva posibilidad para los ciudadanos –devenidos internautas–,

de actuar para ampliar hacia sus círculos de amigos determinados mensajes generados por los candidatos, convirtiéndose ellos mismos, no ya en terminales de un proceso de comunicación lineal y sin respuesta, sino en emisores de mensajes, en multiplicadores de contactos y en amplificadores del auditorio al que inicialmente iba dirigido el mensaje del candidato.

Internet genera un marketing político diferente, que puede llegar a ser muy personalizado, porque así lo permite el novedoso cruce de datos ejecutado en el curso de una campaña electoral: la capacidad de segmentar el mercado electoral, y la habilidad para generar conocimientos valiosos sobre target cada vez más diferenciados, permite no sólo difundir una comunicación política que podríamos llamar “de grandes almacenes”, sino también una comunicación política “de boutique”.

Así lo hizo el equipo de campaña de Obama, de la mano de las nuevas élites que se han incorporado a las campañas electorales: matemáticos, informáticos y estadísticos. Las redes sociales, el correo electrónico y el teléfono móvil revelaron todo su potencial para movilizar a los voluntarios, y generar una dinámica de campaña diferenciada, que –además– se reveló capaz de recolectar el dinero necesario para la financiación de la campaña. Es inevitable partir de esa campaña, porque es precedente de las que vendrán, que no deberían parecerse ya a las que han sido hasta ahora. Y de ahí la relevancia de los asuntos que investigaron los miembros del equipo de trabajo que compone la Mesa 7 del III Congreso de ALICE en Santiago de Compostela.

En el siglo I, Cornelio Tácito decía que la irrupción de un nuevo auditorio supone nuevas formas de presentación del discurso político, y la irrupción de la televisión en el espacio privado de los ciudadanos supuso, efectivamente, la generación de nuevas formas de comunicación política. Los candidatos tuvieron que abandonar los discursos basados en grandes cuerpos doctrinales, y se vieron obligados a concentrar sus argumentos –o sus consignas, y más esto que aquello–, en los escasos diez segundos que el consejero de marketing les sugiere: sólo así conseguirían colocar su mensaje en los espacios informativos de la televisión, y sólo así podían aspirar a conquistar un titular en el periódico del día siguiente. Algo semejante ocurre en nuestros días. Hasta hace poco no existía la palabra “internauta”, que designa precisamente al individuo instalado en ese rol: sentado en el salón de su casa, en su despacho o en la cama, con el auxilio de su teclado, el ciudadano ingresa en una ciudad virtual, y se encuentra con una suerte de supermercado de

Internet permite no sólo difundir una comunicación política que podríamos llamar “de grandes almacenes”, sino también una comunicación política “de boutique”.

productos de todo tipo, al que también se asoman los políticos, sus consejeros áulicos, las nuevas formas de marketing político, y –con ellas–, los nuevos formatos que adopta la comunicación política, adaptados a ese auditorio inédito generado por la nueva tecnología. Pero hay más. Y es que el protagonismo de Internet no sólo ha consolidado eso que se ha dado en llamar la campaña electoral permanente, sino que ha abierto una nueva senda por la que empiezan ya a circular los gobiernos. Es sabido que –por primera vez en la historia–, el equipo de campaña de Barack Obama no se ha disuelto: siguió trabajando, pero en un escenario distinto.

Una de sus iniciativas merece la pena destacarse en este artículo, porque viene a cuento, y enlaza con lo que hace veinte siglos decía Tácito. El presidente inauguró un nuevo formato de comunicación. Por Internet, por supuesto. Se trata de una oportunidad para que un número considerable de ciudadanos norteamericanos puedan compartir unos momentos con su Presidente.

La idea –que se llamó “Hang Out with the President”–, permitió que los norteamericanos formularan preguntas al Presidente, como si fueran periodistas, lo cual es tanto como decir, ejerciendo esa tarea propia de los periodistas, que es el poder de preguntar al mandatario. Con la colaboración de Google y de YouTube, el video chat puso al Presidente al servicio de más de 200.000 ciudadanos, que presentaron sus preguntas en una ejecutoria internauta en la que los que preguntaban soslayaban a los periodistas, y el Presidente también.

Y es que Internet está modificando demasiadas cosas en el espacio cultural y político en el que ha irrumpido, y las campañas electorales constituyen el escenario privilegiado para el estudio de las novedades con las que sin duda alguna nos sorprenderá en las venideras campañas electorales.



**Javier del Rey Morató**  
Universidad Complutense de Madrid.  
✉ javierrey@ucom.es

## Resumen

Como consecuencia de la pérdida de ingresos derivada de la crisis económica internacional iniciada en 2008, las Administraciones Públicas se ven empujadas a hacer más con menos, e incumplen en mayor grado las expectativas de los ciudadanos sobre los servicios (y la calidad) que esperan de ellas. Por este motivo, las organizaciones públicas se ven impelidas a mejorar la gestión de su reputación para demostrar no sólo su utilidad sino, también, su legitimidad de ejercicio. Reputación y confianza serán, por lo tanto, dos conceptos clave para las instituciones públicas del siglo XXI y para la calidad de las democracias. En este escenario, la comunicación pública jugará un renovado y muy central papel dentro del sector público.

Palabras clave: Confianza, comunicación política, instituciones públicas.

## Abstract

As a result of the loss of revenue due to the global economic crisis that began in 2008, public institutions are pushed to do more with less. Besides, they are failing in fulfilling greater expectations of citizens, based on the scope and also on the quality of public services. For this reason, public organizations are impelled to improve their reputation management, not only to prove their usefulness but also to determine their legitimacy. Reputation and trust are, therefore, two key concepts for public institutions in 21st Century. It will also be relevant for the quality of democracy. Therefore, public communication will play a central role within public sector.

Keywords: Trust, political communication, public institutions.

## REPUTACIÓN Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

# EL RENOVADO PAPEL DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

David Redoli Morchón

En el siglo XXI hablar de sector público, de instituciones públicas, de política, de partidos políticos y hablar, en definitiva, del poder público, significa abordar un espacio mediatizado, en el que los medios son el fundamento tanto de la comunicación ascendente como descendente entre los ciudadanos y el sistema político (Bennett y Entman, 2001: 5).

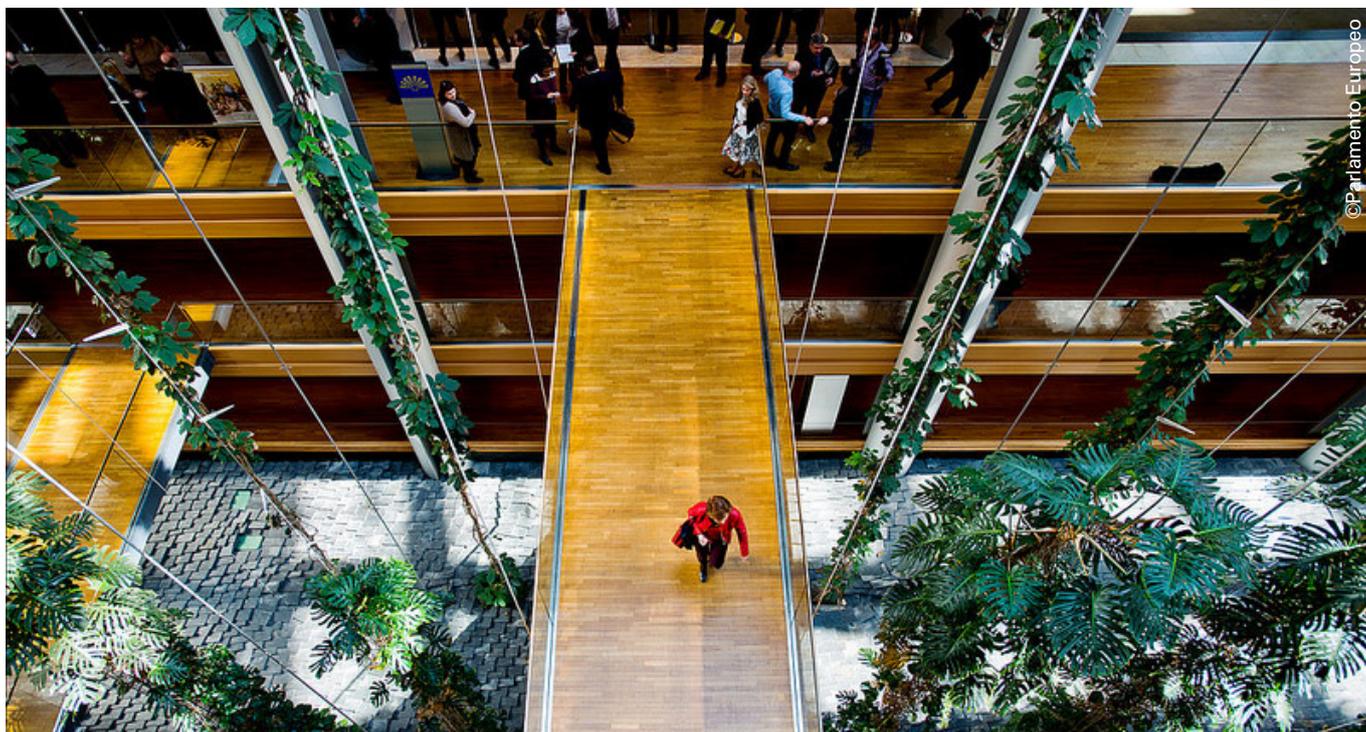
La política y el sector público, entendidos y ejercidos como se hizo hasta el siglo XX, parecen no ser ya tan eficaces para solucionar los problemas de los ciudadanos (Escudero 2005: 50-55; Arbós y Giner, 1996). Hoy en día, el ciudadano recibe estímulos afectivos y cognitivos, elabora sus opiniones y define sus actitudes en un ambiente comunicativo formado por los medios de comunicación, las redes informales y la comunicación que directamente procede del mundo político (Mazzoleni, 2010: 278).

A ese escenario hay que sumarle otro fenómeno: las relaciones de poder en el siglo XXI han variado en dos sentidos: por un lado, el poder se ha construido alrededor de la articulación entre lo global y lo local, y, por otro lado, está organizado principalmente en redes (y

en redes de redes), no en unidades individuales. Así, dado que las redes son múltiples, las relaciones de poder son específicas de cada red (y de las relaciones entre ellas), definiendo quién queda incluido y quién queda excluido en las arenas de la política o de la economía (Castells, 2009: 81-82).

En el epicentro de estas lógicas no sólo están los ciudadanos y las grandes corporaciones privadas: también están las Administraciones Públicas. Unas Administraciones Públicas a las que se les plantean nuevos retos y desafíos.

De acuerdo al Diccionario de Sociología (Giner, Lamo de Espinosa y Torres, 1998: 12), la Administración Pública es "la organización que lleva a cabo la acción pública, esto es, a quien se encomienda el logro de los objetivos fijados por las instancias políticas". El volumen alcanzado por el sector público (representa la mitad del PIB en los países de la Unión Europea y alrededor del 20% del empleo) y su incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos hacen que la provisión de bienes y de servicios públicos sea el factor clave para la legitimidad política de las Administraciones Públicas.



© Parlamento Europeo

Pues bien, en sintonía con esta definición, y tal y como argumenta el profesor Agustín Ferraro (2009), una excesiva burocratización y la obsolescencia de las formas de gestión, de dirección y de liderazgo en las Administraciones Públicas, dificultan la buena gobernanza y desdibujan el rol del Estado en el contexto de la globalización. Un entorno en el que las instituciones públicas han de recurrir a *“recursos discursivos y escénicos con una intensidad inconcebible en los tiempos anteriores a la era mediática”* (Dader, 2008: 133).

¿Qué sucede, entonces, cuando los ciudadanos no perciben o no experimentan una buena provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, ni una gestión eficaz y eficiente por parte de sus Administraciones Públicas? En esencia, ocurre lo mismo que le sucedería a cualquier organización que no cumpla con las expectativas en torno a ella: se pierde confianza en ella, pierde prestigio, pierde reputación (Luoma-aho, 2008).

En este contexto, la confianza en las instituciones y la reputación de las Administraciones Públicas se muestran como intangibles clave para el mantenimiento de su legitimidad de ejercicio como proveedoras de “libertades” (positivas y negativas) y de “seguridades” (físicas, jurídicas, económicas, ecológicas, sanitarias, energéticas, psicológicas, etcétera). En consecuencia, son fundamentales su prestigio, su fiabilidad y su credibilidad ante sus stakeholders y ante los ciudadanos (Carmelliy Tishler, 2005).

Además, el intangible reputacional sirve para obtener “apoyos específicos” (es decir, apoyos a un aspecto, hacia unas políticas o hacia una acción concreta de

una institución) o “apoyos difusos” de la opinión pública (una serie de actitudes favorables, genéricas, hacia una institución determinada) (Easton, 1965: 273).

Desde el ámbito académico y profesional de la comunicación, y en un área de investigación que está en la intersección de la comunicación estratégica, la comunicación corporativa, el management del sector público, la sociología, la ciencia política y las relaciones públicas, la línea de investigación que mira a la gestión de la comunicación atendiendo a los intangibles (y muy especialmente a la construcción de la reputación) en la Administración Pública está adquiriendo mucha y renovada importancia (Canel y Sanders, 2010: 27-29).

La reputación en el sector público es una cuestión relativamente novedosa, emergente y aún poco investigada (Tyler, 2006). Su desarrollo va por detrás del sector privado, algo que merece una mayor exploración de los estudiosos de este tema.

Algunos autores apuntan al hecho de que el actual interés en aplicar los conceptos de confianza y de reputación al sector público se deben a las propias sinergias del desarrollo democrático que, unido a mejoras económicas, eleva las expectativas de los ciudadanos sobre las instituciones que financian con sus impuestos, empujándolas a medir y a conocer su reputación (Luoma-aho, 2008). Otros investigadores sostienen que en las últimas décadas el sector público se ha diversificado y crecido de tal manera, que la lucha por los recursos se ha recrudecido, de ahí el renovado valor de los intangibles reputacionales para seguir justificando (y recibiendo) ingresos (Ferlie et al., 1996).

La mayoría de los estudios más recientes apuntan, por lo tanto, a que el interés por la reputación en el sector público está directamente relacionado con las consecuencias derivadas de la enorme crisis económica en la que se encuentra inmersa Occidente (Uslaner, 2010). Una crisis de un alcance tan inesperado como inusitado. De acuerdo al periodista y economista Joaquín Estefanía (2013) desde que entre 2007 y 2008 quebraran varios fondos de alto riesgo del banco de inversión Bear Stearns y la compañía Blackstone, y el décimo banco hipotecario americano, el American Home Mortgage, despidiera a toda su plantilla, los países más desarrollados del mundo iniciaron la que ya es la crisis más duradera del capitalismo, si se exceptúa a la Gran Depresión de los años treinta.

Ello ha conllevado una pérdida de confianza en las organizaciones públicas (las garantías de corregir las externalidades negativas de los mercados y de proporcionar, en economías mixtas de mercado, servicios públicos esenciales como, por ejemplo, la sanidad, la educación o las infraestructuras). La crisis económica ha provocado una crisis de confianza en el sector público, relacionada tanto con su falta de eficacia y de eficiencia como con la falta de integridad de quienes la conforman y la lideran (Uslaner, 2010).

Además, al contar con menos recursos (como consecuencia de la pérdida de ingresos derivada de la crisis económica), las Administraciones Públicas se ven empujadas a hacer más con menos, e incumplen en mayor grado las expectativas de los ciudadanos sobre los servicios (y la calidad de los mismos) que esperan de ellas. Y, por este motivo, las organizaciones públicas se ven impelidas a gestionar su reputación para demostrar no sólo su utilidad sino, también, su legitimidad de ejercicio (Canel, 2013). Reputación y confianza serán, por lo tanto, dos conceptos clave para las instituciones públicas del siglo XXI. Algo que impactará, con seguridad, en la propia calidad de las democracias.

En este nuevo escenario, la comunicación pública cobrará, indefectiblemente, un renovado papel dentro del sector público.

#### REFERENCIAS

Arbós, X., y Giner, S. (1996): *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, Segunda edición.

Bennett, L., y Enmant, R. (2001): *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Caminito, S. (1992): "The Payoff From a Good Reputation". *Fortune*. 125(3).

Canel, M. J. (2013): "Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública." Texto inédito.

\_\_\_ (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.

\_\_\_ (2006): *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.

Canel, M. J., y Sanders, K. (2012): "Situating Government Communication research on the map of Political Communication", en Semetko, Holli y Scammell, Margaret (eds.): *Handbook of Political Communication*. Sage.

\_\_\_ (2010): "Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión". *Comunicación y Sociedad*. Vol. XXIII, Nº1.

Carmeli, A., y Tishler, A. (2005): "Perceived Organizational Reputation and Organizational Performance: An Empirical Investigation of Industrial Enterprises". *Corporate Reputation Review*, 8.

Castells, M. (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Dader, J. L. (2008): "La adolescente investigación en comunicación política: estructura del campo y tendencias prometedoras", en, Martínez, Manuel (coord.): *Para investigar la comunicación, propuestas teórico-metodológicas*. Madrid: Tecnos.

Easton, D. (1965): *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons, Ltd.

Escudero, M. (2005). *Homo globalis: en busca del buen gobierno*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.

Estefanía, J. (2013): "Hacia los siete años de crisis". *El País*. 29 de agosto de 2013. Recuperado de: [http://elpais.com/elpais/2013/08/28/opinion/1377691210\\_366337.html](http://elpais.com/elpais/2013/08/28/opinion/1377691210_366337.html)

Ferlie, E., Ashburner, L., FitzGerald L. y Pettigrew A. (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Ferraro, A. (2009): *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Garnett, J.L. y Kouzmiin, A. (1997): *Handbook of Administrative Communication*. Marcel Dekker. CRC Press. Boca Raton, FL.

Giner, S., Lamo de Espinosa, E., y Torres, C. (eds.) (1998): *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Judt, T. (2010): *Algo va mal*. Madrid: Editorial Taurus.

Krastev, I. (2013): *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Do Not Trust Our Leaders?*. TED Books (versión electrónica).

Luhmann, N. (2005 [1978]): *Confianza*. Rubí: Anthropos Editorial.

Luoma-aho, V. (2008): "Sector reputation and public organizations". *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, No. 5.

\_\_\_ (2007): "Reputation Formation of Innovations". Recuperado el 18 de julio de 2013 de <http://www.innovationjournalism.org/ij4/presentations/vilmaluoma-aho.pdf>

Mazzoleni, G. (2010): *La comunicación política*, Madrid: Alianza Editorial.

Sanders, K. y Canel, M. J. (2012): *Government Communication. Cases and Challenges*. London: Bloomsbury.

Tyler, T. (2006): "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation". *Annual Review of Psychology*, 57.

Uslaner, E. M. (2010): "Trust and the Economic Crisis of 2008". *Corporate Reputation Review*, vol. 13, Nº2.



**David Redoli Morchón**

Sociólogo. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Comunicación Política (ACOP)

✉ [dredoli@hotmail.com](mailto:dredoli@hotmail.com)

## MESAS

### III CONGRESO INTERNACIONAL DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA

**Mesa 1. Lenguaje y red en política. Semántica, términos y viralidad.**

*Montse Fernández. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset / España.*

**Mesa 2. Reputación y confianza en las instituciones públicas.**

*David Redoli Morchón. Asociación de Comunicación Política (ACOP) / España.*

**Mesa 3. Estrategias comunicativas en el ámbito de las políticas de Seguridad y Defensa.**

*Rafael Martínez Martínez. Universidad de Barcelona / España.*

**Mesa 4. Estrategias territoriales en campañas electorales: la agenda multinivel.**

*Juan Montabes Pereira. Facultad de Ciencias Políticas. Universidad de Granada / España.*

**Mesa 5. Branding gubernamental: comunicación e imagen desde el ejercicio del poder.**

*Agriwalca Canelon. Universidad de La Sabana / Colombia.*

**Mesa 6. Estudios de Mídia: Brasil e na América Latina.**

*Helcimara de Souza Telles. Universidade Federal de Minas Gerais / Brasil.*

**Mesa 7. Marketing Político en la era de Internet. Candidatos, sondeos, mensajes y auditorio.**

*Javier del Rey Morató. Universidad Complutense de Madrid / España.*

**Mesa 8. Un nuevo electorado: voto y participación política de los migrantes.**  
*Norberto Emmerich. Instituto de Altos Estudios Nacionales de Quito, Ecuador / Ecuador.*

**Mesa 9. Gobierno Abierto. Casos de éxito.**  
*Juan Manuel Gómez Roa. Cenuba - Soluntia SA. / Panamá.*

**Mesa 10. Campañas electorales y campañas de primarias: diferencias y similitudes.**  
*Antoni Gutiérrez-Rubí. Asesor de comunicación y consultor político / España.*

**Mesa 11. Elecciones Europeas en España: procesos, mensajes, canales y herramientas.**

*Elena Barrios Rodríguez. WomenComPol, Ebarrios Comunicación y Estrategia / España.*

**Mesa 12. Jóvenes y política.**

*Miguel Angel Gonzalo. Congreso de los Diputados / Webmaster / España.*

**Mesa 13. La tecnología como camino de involucración política.**

*Rafael Rubio. Universidad Complutense de Madrid / España.*

**Mesa 14. La accountability en la Administración Pública.**

*María Estela Moreno. Ministerio de Justicia y Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Argentina.*

**Mesa 15. Cultura Política y Participación Ciudadana.**

*Carlos Muñoz. Universidad Autónoma de Nuevo León / México.*

**Mesa 16. Reputación de los partidos políticos en España.**

*Iolanda Mármol. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset / España.*

**Mesa 17. La espectacularización de la Política: La construcción del espectáculo político en los medios de comunicación.**

*Hélder Filipe Rocha Prior. Universidade da Beira Interior y Universidad Autónoma de Barcelona / Portugal.*

**Mesa 18. Gestión municipal: pensando global, actuando local.**

*Javier Sánchez Galicia. Instituto de Comunicación Política / México.*

**Mesa 19. Estrategias de campaña y de opinión electoral en Costa Rica: medios, encuestas y debates.**

*Gina Sibaja Quesada. Universidad de Costa Rica / Costa Rica.*

**Mesa 20. De la calle a las urnas: de las propuestas de los movimientos sociales a los programas electorales.**

*María Nieves Lagares Diez. Universidad de Santiago de Compostela / España.*

**Mesa 21. La construcción del espacio electoral europeo: retos y perspectivas.**

*Xosé Luis Barreiro Rivas. Universidad de Santiago de Compostela / España.*

**Mesa 22. Estrategia y marketing: campañas en México, Honduras, Colombia y Ecuador.**

*Rubén Aguilar Valenzuela. Universidad Iberoamericana. / México.*

**Mesa 23. El nuevo paradigma de la comunicación política en los procesos electorales en México.**

*Jorge Luis Castillo Durán. Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / México.*

**Mesa 24. Alianzas partidistas electorales y postelectorales. México y América Latina.**

*César Cansino. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / México.*

**Mesa 25. El framing de la comunicación en las campañas electorales.**

*Aquiles Chihu Amparán. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa / México.*

**Mesa 26. Nuevas tendencias en la investigación de la comunicación política moderna: branding, open government y neurociencias aplicadas a la política y la comunicación.**

*Antonio Garrido. Universidad de Murcia / España.*

**Mesa 27. El rol de la mujer en los procesos electorales mexicanos.**

*Norberto Emmerich. Instituto de Altos Estudios Nacionales de Quito, Ecuador / Ecuador.*

**Mesa 28. Jóvenes Investigadores. Máster en Comunicación Política e Institucional del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.**

*Antonio Meza. Fundación Ortega y Gasset, México / México.*

**Mesa 29. Jóvenes investigadores. Maestría en comunicación estratégica para gobiernos e instituciones. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, México.**

*Ileana Carletta De Paoli. Universidad Complutense de Madrid / España.*

**Mesa 30. Jóvenes investigadores. Máster en Marketing, Consultoría y Comunicación Política. Universidad de Santiago de Compostela, España.**

*José Manuel Rivera Otero. Universidad de Santiago de Compostela / España.*

# LA CONTINUACIÓN DEL CICLO ELECTORAL

Ana Belén Campillo

Como ya anunciáramos en el número anterior de Más Poder Local, el periscopio electoral nos llevaría a conocer la segunda vuelta en las elecciones de Costa Rica y El Salvador. En el caso de **Costa Rica** el candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC), Luis Guillermo Solís, ganó con una amplia ventaja y gobernará el país durante los próximos cuatro años, esta es la segunda vez en la historia del país en que se lleva a cabo una segunda ronda para elegir presidente. En **El Salvador**, por su parte, Salvador Sánchez Cerén, candidato del partido de izquierda Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se proclamó en la segunda vuelta electoral presidencial, para el período 2014-2019.

El 25 de mayo fueron dos las citas con las urnas, una en **Colombia**, en la que no hubo un ganador con mayoría absoluta en la primera vuelta y hubo que esperar al 15 de junio para que el candidato Juan Manuel Santos se proclamará de nuevo ganador para ocupar la jefatura del Estado los próximos cuatro años. Como se esperaba desde el arranque en firme de la campaña presidencial, los dos candidatos que estaban en contienda centraron su discurso en el tema de la paz. El presidente-candidato Juan Manuel Santos se lanzó de lleno a pedir que lo apoyaran para no perder la posibilidad histórica de acabar con el conflicto, mientras que Óscar Iván Zuluaga dijo estar dispuesto a buscar la paz si las FARC aceptan sus condiciones.

Lo cierto es que el presidente Juan Manuel Santos tendrá cuatro años más, para intentar firmar la paz con las FARC y poner en marcha todo aquello que prometió y que no cumplió durante su anterior mandato.

Y la otra cita nos trasladaba a **España**, donde se celebraban elecciones al Parlamento Europeo junto a otros 20 países europeos, bajo el sistema de circunscripción única que comanda Europa, unas elecciones que nos dejaron varias sorpresas, un castigo final para PP y PSOE todavía más abultado del que pronosticaban los sondeos publicados durante la campaña y con tres fenómenos característicos de los procesos electorales que se producen bajo una crisis económica: abstención, fragmentación y radicalización. Aunque el nivel de participación ha sido similar al de los últimos años, la distribución del voto ha cambiado respecto a elecciones anteriores, la participación se mantiene porque la abstención del voto conservador se compensa con una mayor movilización del voto de la izquierda y nacionalista. Las elecciones han dado un resultado más radical del acostumbrado en este tipo de comicios, que son con frecuencia utilizados por los electores para realizar un voto de protesta. Con todo, la enorme dispersión y fragmentación del voto que se ha visto en estas elecciones europeas no tiene parangón con las anteriores y hay muchos signos de que la pérdida de peso de los grandes partidos no es de carácter meramente episódico.

**Brasil**, en la antesala del mundial de fútbol y con marchas y manifestaciones a lo largo de todo el país en contra del mundial en las que participan todo tipo de organizaciones, desde gremios del transporte, pasando por fuerzas de seguridad, hasta grupos de aborígenes. Las encuestas coinciden en la pérdida de votos de la presidenta Dilma Rousseff, perdida que oscila en torno a 6 y 7 puntos de intención de voto, cayendo al 37%, aunque se mantiene como favorita para ser reelegida en octubre próximo. En segundo lugar, los sondeos sitúan al socialdemócrata Aécio Neves, con el apoyo de cerca del 20% del electorado, y en tercero al socialista Eduardo Campos, con un 11%. Rousseff y la dirección del oficialista Partido de los Trabajadores acordaron una ofensiva proselitista junto a Lula da Silva que comenzará el mes junio, con el propósito de recomponer la imagen presidencial a 5 meses de los comicios en que buscará la reelección.

**Bolivia**, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha convocado al voto a los ciudadanos bolivianos el domingo 12 de octubre para elegir al presidente, vicepresidente, 157 asambleístas y, por primera vez en la historia, a nueve representantes de Bolivia ante los parlamentos de organismos regionales de integración. Morales y el actual vicepresidente, Álvaro García Linera, han sido designados candidatos del gubernamental MAS. La oposición aún trabaja en la proclamación de sus candidatos. Hasta ahora, los más serios aspirantes son Juan

del Granado, del MSM, el actual gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas de MDS, y el empresario Samuel Doria Medina, quien acaba de ganar una consulta previa realizada por el Frente Amplio para conocer el parecer ciudadano sobre el candidato apropiado para hacer frente a la poderosa candidatura oficialista

**Uruguay**, que tendrá su cita el próximo octubre, acaba de disputar las internas en las que Luis

Lacalle Pou fue la sorpresa y competirá con Tabaré Vázquez y Pedro Bordaberry por la Presidencia de la República. Tras una arrasadora campaña venció a Jorge Larrañaga, cuyo futuro es una interrogante. Las últimas encuestas previas a estas internas, el Frente Amplio obtendría el 44% de los votos, el Partido Nacional el 26%, el Partido Colorado 16%, el Partido Independiente 2% y los indecisos rondaban el 9%.



#### **Brasil**

5 de octubre de 2014  
Elecciones Presidenciales



#### **Bolivia**

12 octubre de 2014  
Elecciones Presidenciales



#### **Uruguay**

26 de octubre de 2014  
Elecciones Presidenciales

II EDICIÓN ~ UNIVERSIDAD DE MURCIA

## **DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

Curso 2014-2015



Las líneas de investigación prioritarias del Doctorado en Ciencia Política y de la Administración son dos:

- 1 Comunicación Política, Campañas y Elecciones (en colaboración mediante convenio institucional con el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset)
- 2 Gobierno, Administración y Políticas Públicas (en colaboración mediante convenio institucional con la Escuela de Administración Pública).

[www.um.es/cpaum/](http://www.um.es/cpaum/)

# EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS MALAGUEÑOS DE PP Y PSOE PARA EL 11N

Francisco Collado Campaña

## Resumen

En el presente análisis se efectúa un estudio sobre la procedencia social, profesional y política de los candidatos del Partido Popular y del Partido Socialista Obrero Español por la circunscripción de Málaga en las Elecciones Generales de 2011. Se presta especialmente atención a si existen elementos comunes en el proceso de selección de los miembros de ambas listas electorales.

*Palabras clave:* Selección de candidatos, Elecciones Generales 2011, Málaga, cartel-party.

## Abstract

In this paper we analyze the characteristics of the candidates of the People's Party and the Spanish Socialist Workers Party for the constituency of Málaga in the General Election of 2011. We intend to determine whether there are differences or similarities in the lists.

*Keywords:* Selection of candidates, General Elections 2011, Málaga, cartel-party.

Las Elecciones Generales de 2011 muestran un especial interés en el estudio del proceso de selección de candidatos. Por ello, en el presente análisis se estudian los perfiles atendiendo a las características socio-económicas, profesionales y formativas de los miembros de las listas de PP y PSOE para la circunscripción de Málaga, prestando un especial interés a las posiciones ocupadas en el orden de la candidatura. Así, se plantea la hipótesis de si los cinco primeros puestos para ambos partidos mantienen pautas comunes en lo referido a su procedencia política.

A continuación, se muestra un cuadro explicativo sobre las principales criterios (Gallagher y Marsh, 1988) que se tuvieron en cuenta a la hora de elaborar las listas de candidatos y establecer el orden de sus integrantes (Tabla I). Por lo que, observamos como en la primera línea, es decir, del primer al quinto puesto se sigue una lógica similar a la del partido adversario. No obstante, se sitúa a concejales y alcaldes en esta misma posición. Lo que nos lleva a afirmar una posible apuesta por el "político local" como una forma de atraer votos hacia su candidatura desde los sectores

**Tabla I. Perfiles de los miembros de las listas de PP y PSOE 2011 en Málaga.**

PERFILES DEL PSOE	PERFILES DEL PP
Fichaje estrella y mujer en cabeza de lista. Cargos orgánicos provinciales en vanguardia. Diputados en vanguardia. Formación de tercer grado. Formación jurídica y politológica. Cargos orgánicos locales en posición intermedia. Políticos locales en posición intermedia. Cargos orgánicos de menor rango en suplencia.	Fichaje estrella y mujer en cabeza de lista. Cargos orgánicos provinciales en vanguardia. Diputados en vanguardia. Políticos locales en vanguardia y posición intermedia. Formación de tercer grado. Formación jurídica y económica. Miembros de corporaciones profesionales. Administradores de fincas en suplencia.
Vanguardia (1 <sup>a</sup> -5 <sup>a</sup> posición), Intermedia (5 <sup>a</sup> -10 <sup>a</sup> posición), suplencia.	

Fuente: Elaboración propia, listas electorales PSOE y PP para elecciones generales de 2011.

**Tabla II. Diputados electos por Málaga en 2011.**

PROCEDENCIA	Total		PP		PSOE	
	n	(%)	n	(%)	n	(%)
Líderes	2	7,14	1	7,69	1	6,66
Parlamentarios	2	7,14	1	7,69	1	6,66
Miembros de organización	10	35,71	2	15,38	8	53,33
Facciones	1	3,57	0	0	1	6,66
Grupos de interés	1	3,57	1	7,69	0	0
Gobierno local	8	28,57	4	30,76	4	26,66
Profesionales	4	14,28	4	30,76	0	0

Fuente: Elaboración propia, datos MIR y análisis de prensa.

preocupados por la representación del interés local. Por otro lado, es reseñable la presencia de miembros procedentes del ámbito profesional y de las corporaciones profesionales como colegios de abogados en los populares. La formación es similar a la candidatura del PSOE, si bien difiere cualitativamente en que existe un mayor predominio de perfiles con formación en materias económicas, empresariales y jurídicas. Todo ello, nos lleva a corroborar **la influencia del comité central en la selección de los primeros candidatos, si bien alterando la posición de los políticos locales para transmitir una mayor presencia de la decisión e influencia del comité provincial del partido.**

En este sentido, se puede suponer que los partidos disponen de distintas fórmulas de selección de sus élites. Ahora bien, cabe plantear la cuestión de si la tendencia a establecer un mínimo común denominador en los perfiles de los primeros candidatos, de aquellos que saldrán elegidos con mayor probabilidad, es un efecto del marketing político (Ware, 2004). Para responder a esta cuestión, es preciso efectuar un nuevo análisis cuantitativo de los candidatos que han conseguido de forma efectiva obtener su asiento de diputado (Tabla II).

En primer lugar, la categoría más representada entre los electos son los burócratas representativos. Por lo que se demuestra que **el perfil del “político profesional” sigue siendo la tendencia electoralista de los diputados, representando un tercio entre sus compañeros en dicha circunscripción.**

Después, siguen los procedentes de puestos de reconocido liderazgo, los de corporaciones profesionales y los del gobierno local. La ubicación de notables a la cabeza de las listas no es una tendencia exclusiva en esta circunscripción, sino que es una estrategia clásica de los partidos para atraer el voto de sus fieles. La presencia de miembros procedentes de grupos de interés confirmaría en la elección, pero no en la elaboración de la lista, la influencia de dichos actores externos en el caso del PP e IU (Gallagher y Marsh, 1988). Mien-

tras que, los provenientes del gobierno local responde más a las posiciones que han ocupado estos en la lista de la opción más votada. Con un carácter testimonial, quedará la presencia de un único parlamentario, sin cargos orgánicos reseñables.

En segundo lugar, las diferencias entre PP y PSOE muestran cómo aquellos procedentes del gobierno local son mayoría en el primero, pero los miembros de organización lo son en el segundo. Esto se explica en base a la distinta posición que ocupan estos perfiles en las respectivas listas y como los conservadores han preferido apostar por sujetos procedentes de la Administración local y los progresistas, han preferido ubicar a sus burócratas de la organización.

### CONCLUSIONES

La composición de ambos partidos comparte un mínimo común denominador. Nos referimos a la ubicación de mujeres y notables como líderes de sus listas. A la par que, los cargos orgánicos y los diputados son ubicados de la primera a la quinta posición, si bien el PP coloca a algunos políticos del ámbito local en estos puestos. A partir del sexto puesto, difiere la composición de ambas listas. Mientras el PP, apuesta por concejales, alcaldes, perfiles profesionales y miembros de corporaciones profesionales; el PSOE reserva a sus políticos locales en esta posición. Por tanto, existen unas pautas comunes en el proceso de selección.

Estos datos permiten aceptar las premisas de la nueva competición electoral que introducen los “cartel-party” que se convierten más en actores políticos adosados a las instituciones, que en auténticos representantes de la ciudadanía (Katz y Mair, 2004).

### REFERENCIAS

Gallagher, Michael y Marsh, Michael (1988): *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.

Katz, Richard S. y Mair, Peter (2004): “El partido cartel: La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos”. *Zona abierta*, 108-109: 9-42.

Ware, Alan (2004): *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Itsmo.



**Francisco Collado Campaña**  
 Centro de Investigaciones Sociológicas.  
 ✉ fcollado@cis.es



“Los costos de informática y comunicación, han caído a una milésima parte de su valor, entre 1970 y comienzos de este siglo”

“... Todos pueden entrar al juego.”

Joseph Nye

# COSTOS/BENEFICIOS DE LAS REDES SOCIALES EN UNA CAMPAÑA POLÍTICA

Fredy Andrés Palencia Rodríguez

## Resumen

Esta nota se divide en dos partes: La primera da una explicación de porqué es importante hablar de política 2.0 dentro de una campaña política, y la segunda, se basa en una experiencia sobre política 2.0 (Campaña para la presidencia de Colombia: Mockus Presidente 2011).

Palabras clave: Redes sociales, web 2.0.

## Abstract

This paper has two parts: the first gives an explanation of why it is important to talk politics 2.0 in a political campaign. The second part is based on an experience of policy 2.0 (Campaign for Colombia's presidency. Mockus President 2011).

Keywords: Social media, web 2.0.

El constante desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones hace que éstas adquieran un papel preponderante en la labor/formación de los movimientos sociales y políticos, pero ¿qué tan conscientes son del poder de movilización y de transmisión de ideas, que generan estos avances tecnológicos?

A nivel mundial ha aumentado progresivamente el uso de Internet, para diferentes usos, pero son dos los sectores en los cuales se ha notado una transformación considerable, partiendo de la forma tradicional, en la forma de hacer política (comunicación política) y en la forma de hacer periodismo. El porqué de esta afirmación lo podemos resumir en la siguiente premisa: lo que antes estaba 'restringido' hoy está disponible para 'todos'; permitiendo que una multiplicidad de actores entren en una arena, en la cual en un pasado, no tenían ningún tipo de papel ni mucho menos voz.

Hace poco consulté sobre la utilización de las redes sociales a Mikel Ayestaran, un periodista freelance que se encuentra en el mundo árabe (Premio Internacional de Periodismo en el 2009) y me respondió textualmente: *"A mí me sirven para trabajar y hacer contactos. Las uso como herramienta de trabajo pura y dura, para nada personal"*.

Ahora surge otra pregunta: ¿Utilizamos "bien" las tecnologías de la información y las comunicaciones?

Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación han transformado la manera de enseñar, aprender y transmitir información. En el campo de la política podemos afirmar que Internet, en particular, trajo nuevas y novedosas formas de transmitir información de una forma rápida, ágil y con una particularidad, creó plataformas para amplificarla (redes sociales) haciendo que llegue a más personas sin aumentar costos.

Esta "revolución de la información" permite que aumente el número de propuestas emergentes e innovadoras, pero todas con una particularidad: buscan crear una comunicación de forma directa y clara con sus seguidores.

#### Diagrama 1. Nuevas formas de hacer política.



Pero esta herramienta no funciona sola y es necesario combinarla con una fuerte campaña offline (ejemplo: una buena retórica en el discurso, eventos, etc.)

En particular, se hará hincapié en la campaña de Mockus presidente; una campaña que se caracterizó por ser innovadora, y fresca, dentro de un contexto tradicional de hacer política, dejando en evidencia que con las herramientas que da la Internet es posible hacerle frente a la maquinaria política, con "bajo" presupuesto. (\*Haciendo un paralelo entre ambas formas de hacer política.).

La política 2.0 era algo que en Colombia no se había visto con fuerza, hasta la campaña de Mockus presidente (2011); una campaña caracterizada por:

- Ser un candidato "diferente" a los demás, apostando en temas que los otros no se atrevían a fortalecer, tales como la educación y la cultura ciudadana.
- Implementación de Internet (redes sociales) como principal "arma" en la contienda política.
- Su principal consigna: "La ley es sagrada".
- Llegó a tener en su cuenta de Facebook (en campaña) unos 663.138 seguidores, mientras que su adversario más fuerte tenía 165.087 seguidores.
- No solo utilizó Facebook, también YouTube y Twitter, herramientas que permitieron que se afianzara y se fortaleciera ese lazo de comunicación directa, tan importante en una campaña online.
- Planteó una comunicación en donde todos podían participar, opinar y, así mismo, ser "amplificadores" de información.
- Actualmente quedan rezagados de esta campaña, ya que la página de Mockus es una de la más influyente en Colombia (al momento de hablar de política).

Diagrama 2. Políticos más influyentes en Colombia (Pages).

Pages in Colombia BETA Local Fans  Page Fans

#	Page	Local Fans	Fans	ER	Rating
1.	 <b>Antanas Mockus</b>	740 664	866 723	0.053%	0
2.	 <b>Marca Colombia</b>	679 990	800 329	0.059%	7
3.	 <b>Juan Manuel Santos - Presidente</b>	563 301	647 008	0.048%	8
4.	 <b>Policía Nacional de los Colombianos</b>	550 421	575 296	Find in Analytics	1
5.	 <b>Partido Verde</b>	492 224	578 572	Find in Analytics	0
6.	 <b>ALVARO URIBE VÉLEZ</b>	450 833	502 620	Find in Analytics	0
7.	 <b>Gustavo Petro</b>	375 671	402 532	Find in Analytics	1
8.	 <b>Barack Obama</b>	193 162	37 368 605	Find in Analytics	6

- Creó uno de los movimientos políticos por Internet más importantes en América Latina, cuya principal herramienta fue su personalidad y su habilidad en el manejo de las redes sociales.
- El final de la campaña dejó un sin sabor pues a la hora de las votaciones no se alcanzaron los niveles esperados de votación.
- Reinó una excesiva confianza en Internet y una enorme desconfianza hacia los medios tradicionales de hacer política<sup>1</sup>.

Para concluir y entrelazar las dos partes de este artículo, podemos recurrir a las palabras de Juan David Martínez (político especialista en opinión pública, y en innovación en comunicación política, también uno de los community managers de Antanas Mockus Presidente):

*“Esa campaña (la de Mockus presidente) tuvo el acierto y al tiempo desacierto de dar más poder a los seguidores que a los líderes, acierto por ser consecuente con las nuevas lógicas de información, desacierto por que creó un caos que no pudo ordenar”.*

Es decir, la campaña de Mockus presidente, dejó una moraleja a la hora de apostar por las redes sociales dentro de una campaña política; sí, las redes sociales son una buena herramienta en cuanto a la difusión de

información, y hasta pueden dar batalla a la maquinaria política tradicional, pero debemos tener en cuenta al momento de diseñar una estrategia de política 2.0, cómo la podemos complementar y fortalecer con una estrategia offline (campaña fuera de Internet, pero basándonos en la campaña 2.0.) creando así la combinación perfecta dentro de una campaña política eficaz.

REFERENCIAS

Velaio (2010): “Antanas Mockus y el Nuevo Marketing”. Recuperado de: <http://www.velaio.com/antanas-mockus-nuevo-marketing.html>

SimplementeOpinión (2013): “Las redes sociales ¿Una mina de oro a la hora de hablar de una campaña Política?”. Recuperado de: <http://simplementeopinion.wordpress.com/2013/04/13/las-redes-sociales-una-mina-de-oro-a-la-hora-de-hablar-de-una-campana-politica/>

Socialbakers (2013): “Fastest Growing Pages”. Recuperado de: <http://www.socialbakers.com/facebook-pages/politics/country/colombia/#>

Rincón, O. (2011): “Mucho ciberactivismo... pocos votos”. *Nueva Sociedad*, vol. 235.



**Fredy Andrés Palencia Rodríguez**  
 Estudiante de Relaciones Internacionales (Bogotá, Colombia). Fundador de [simplementeopinion](http://simplementeopinion.com).  
 ✉ [fredanpa1@gmail.com](mailto:fredanpa1@gmail.com)

<sup>1</sup> Tomado de Rincón (2011).

# +Politología

Recursos para politólogos y sociólogos



La primera comunidad online  
dedicada a la Ciencia Política.

Recursos. Empleo. Publicaciones.  
Y mucho más



[www.maspolitologia.es](http://www.maspolitologia.es)



CUANDO FALLA LA  
COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

# LA CRISIS DEL RESCATE PROSCRITO

Carlos Rodríguez Pérez

## Resumen

*Cualquier rescate se enroca en un marco de esperanza para aquellos que sufren una situación delicada, pero al igual que Rodríguez Zapatero negara la crisis económica, durante su gobierno socialista, Mariano Rajoy, actual Presidente, negó el rescate. Fue un término proscrito, en parte porque lleva implícito la debilidad. Pero en este triángulo de mensajes entre Unión Europea, Gobierno y la sociedad, faltó el discurso gubernamental. La UE impuso su término: rescate; la sociedad civil, en su mayoría, tenía la percepción de intervención, donde ya no eran rescatados sino rescatadores; y el Gobierno articuló una retahíla de expresiones que acabaron cuando el presidente Mariano Rajoy pronunció “lo de ayer”.*

*Palabras clave:* Crisis económica, rescate, Mariano Rajoy, UE, framing.

## Abstract

*Every bailout involves a desperate hope to those in vulnerable situations. Such was the case for the Spanish MP Rodríguez Zapatero during the socialist mandate, who denied the economic crisis in which the country was immersed, and such was with the conservative government lead by Mariano Rajoy, who denied the bailout. A hidden term, a term that proscribes and is determinant, a term that has weakness implicit in its meaning. But this triangle of different messages from the EU, government and society lacked a strong government discourse. EU imposed its term: bailout, while society perceived it as a clear intervention, where the rescuers and rescued had diffused roles. On its side, the government managed to generate a series of expressions that culminated when MP Mariano Rajoy uttered the words “yesterday’s issue”.*

*Keywords:* economic crisis, bailout, Mariano Rajoy, EU, framing.

Crisis y rescate son los términos más populares – e impopulares– para la sociedad y la política española. Para la sociedad son las cadenas que les quitaron el empleo y que han agudizado sus frustraciones sobre un bienestar mejor. Para los políticos españoles fueron un ancla que no era necesario sacar a la luz pública aun viendo la tempestad que se avecinaba.

José Luis Rodríguez Zapatero negó la crisis. Mariano Rajoy negó el rescate. El hombre es el único que tropieza dos veces con la misma piedra; la sabiduría popular no suele equivocarse. Ambos términos estuvieron proscritos en política aunque en la calle y en las Cumbres europeas centraron las reuniones de más alto nivel.

Lo cierto es que crisis y rescate son dos términos con interpretaciones diametralmente opuestas. Crisis lleva implícito un marco malsonante para la política, porque evidencia un mal hacer. Para la sociedad, escuchar este vocablo se asocia con un peligro o daño. Pensamientos nada agradables y de los que todo el mundo desea huir. Sin embargo, rescate supone ver la luz al final del túnel. Los naufragos de William Golding en *El señor de las moscas* soñaban con el rescate hasta que devinieron en la locura.

Todo discurso político se construye de acuerdo con el contexto, y las instituciones europeas fueron las primeras en elaborar su relato enmarcando sus medidas como “rescates” a los países afectados. Cuando este relato llegó a España, el contexto de Grecia, Portugal e Irlanda pusieron boca arriba la baraja del rescate. Sus efectos y las consecuencias asociadas no eran las interpretadas por la sociedad española. Pero ni los bucles

de indignación ni la incertidumbre tuvieron respuesta desde el ejecutivo español. El Gobierno estaba enfascado en un juego de apalabrados y sinónimos.

“Línea de crédito”, “préstamo en condiciones extremadamente favorables”, “apoyo financiero”, “vía de crédito”, “crédito blando” o “ayuda europea” fueron las expresiones del Ministro de Economía y del Ministro de Hacienda. Expresiones que se acabaron para el Presidente Rajoy ante la continua insistencia de los periodistas, cuando acabó por usar la expresión “lo de ayer”. La llave del éxito comunicativo no radica en lo que se dice, sino en cómo cada persona percibe lo que dices y cómo fluctúa con sus sentimientos y estructuras mentales. Ante un problema compartido –la crisis económica– la solución se diluye en un mar de contradicciones, respuestas huidizas que precipitan la carencia de un relato y de un liderazgo persuasivo. Los titubeos para esquivar la situación no son compañeras de los grandes líderes. Estos dos motivos propiciaron el cómic titular de la revista Times: “*You say tomato, I say bailout*”.

Es comprensible rechazar este marco construido en Europa, pero no es mayor el error del rechazo sin presentar otro relato, fruto de otra comunicación estratégica. Cuando la política es toda comunicación –verbal, no verbal y simbólica–, ningunear este poder resulta cuanto menos incomprensible.

La negación del relato construido desde Europa, la falta de explicaciones hacia las inseguridades de la sociedad y la inoperancia del relato gubernamental que alimenta la percepción sobre un líder huidizo han propiciado la creciente desafección ciudadana hacia la clase política, percibida como problema más que como solución y, para más inri, más denostada incluso que el sistema bancario.

La población no recibió las respuestas sobre los motivos por los que tendrían que asumir unas duras condiciones, sabiendo que los receptores del dinero no serían ellos. Dejaban de ser rescatados para ser rescatadores de bancos en un clima de intervención y no de rescate.

Sin embargo, si las dos instituciones de las que emana el poder, esto es la Unión Europea y el Gobierno, hubieran construido juntas un relato comprensible para la ciudadanía –tanto las nacionales



SPAIN

## You Say Tomato, I Say Bailout: How Spain Agreed to Be Rescued

Knowing how bailouts doomed the governments of other countries, Spain insists it has accepted a massive “loan” to recapitalize its banks. Others, however, are calling it as they see it

By Lisa Abend / Madrid @lisaabend | June 09, 2012 | [Add a Comment](#)

[f Share](#) [f Like](#) 19k [t Tweet](#) 6,120 [g+1](#) 213 [in Share](#) 417 [Pin it](#) [Read Later](#)

Twelve days after Spain insisted it required no bailout, and roughly 24 hours after it vigorously maintained that no decision on such an intervention had been made, the government of Spain today requested a rescue of its troubled banks from the E.U. Although the exact amount that Spain will request and the terms under which it will be delivered have yet to be determined, the euro zone’s Finance Ministers agreed in an emergency meeting this afternoon to recapitalize the Spanish banking system with up to 100 billion euros, making it the fourth country in the E.U. to receive a bailout. Just don’t call it that.



Pedro ARMESTRE / AFP / Getty Images  
Spanish Finance Minister Luis de Guindos appears at a news conference in Madrid on June 9, 2012. Spain’s rescue is “in no



como la europea en su conjunto— podría haber evitado las percepciones de desafección y desconfianza hacia las instituciones nacionales y europeas que reflejan los barómetros nacionales y los eurobarómetros. Pero, parece ser, que la Unión Europea ha encontrado su particular trilema de Rodrick.

La búsqueda de consonancias entre los tres vértices del triángulo solo se consigue construyendo un relato narrativo que explique el contenido, el procedimiento y la solución a conseguir en comparación con las demás medidas. En teoría, el término rescate cumplía estos requisitos pero durante su ejecución se desinfló generando un boomerang de indignación ante los titubeos comunicativos. La inexistencia por parte del Gobierno español en crear un nuevo marco que definiera la situación llevó a un punto de no retorno en donde la opinión pública no coincidía en la interpretación del rescate, porque no recibieron los argumentos con los que poder defenderlo.

La UE creó un marco para definir sus políticas y acatar los problemas de algunos de sus países miembros, reforzando su posición al situarse dentro de un marco claramente positivo. Salen al socorro de quien lo necesita dentro de un rescate (financiero). El contexto sociopolítico desmontó esta estrategia y dio la vuelta al concepto al dejar en evidencia que no era un rescate sino un préstamo con altas contrapartidas.

Pronunciar la palabra era dotarla de realidad, y en esta ocasión siguió el mismo estilo de Rodríguez Zapatero, uno más dentro del postulado defensor que sostiene que de lo que no se habla no existe. Ambos ignoraron que el nuevo panorama comunicativo fomenta la presencia de numerosos creadores y líderes de opinión y que el mensaje ha dejado ser un oligopolio unidirec-

cional. Hacer referencia a la crisis es atestiguar la consecuencia lógica de un mal hacer. Su paralelismo con rescate es reconocer debilidad e incompetencia para lograr hallar una salida prometida en el programa electoral. Los esfuerzos del gobierno de Rajoy se centraron en trasladar que España no necesitaba un rescate porque entendieron el rescate dentro de un marco negativo. Como Presidente del Gobierno y máximo dirigente de los designios del país, un rescate del país era asumir su incompetencia.

Los diferentes eufemismos ofrecieron la realidad de un *bailout* exclusivo para el sector bancario dejando al margen a un Gobierno que ya ha empezado a anunciar la ansiada recuperación económica. Una aventura posterior a lo que los datos económicos reflejan. Sin usar los fallidos “brotos verdes”, el Gobierno sí presume de ver la luz al final del túnel y no escatima en repetir que “España no es un país rescatado porque goza de un gobierno responsable que hace lo que tiene que hacer para crear una economía sólida y competitiva”. Una comunicación estratégica en la que flotan marcos positivos: responsabilidad, competencia, prosperidad, eficacia o liderazgo. Un discurso que estimulará la memoria a corto plazo.

Recuperar la credibilidad perdida que muestran los barómetros del CIS –Centro de Investigaciones Sociológicas– será una tarea aun más ardua, en parte por marginar una máxima del ser humano: en épocas de crisis, la sociedad busca líderes sinceros.

En épocas de bonanza un líder puede erigirse como tal dando la impresión de solidez y de buen juicio; en los tiempos de crisis y dificultades lo que debe poseer es la capacidad de persuadir a la multitud de que es alcanzable lo que desea y que su figura y sus decisiones son imprescindibles para llegar al destino soñado. Y para ello, la comunicación es fundamental.



**Carlos Rodríguez Pérez**  
Periodista.  
✉ carlosperiodista@gmail.com  
📍 @CarlosRguezPrez



# MÁSTERES UNIVERSITARIOS OFICIALES

## Campus de Excelencia a tu alcance

### ¿Qué ofrece nuestro campus de excelencia?

Atención personalizada y de calidad

Titulación oficial

Reconocimiento internacional

Tradición académica

Profesorado procedente de las  
mejores universidades

Metodologías innovadoras

Comunidad de alumnos internacional

Prácticas en más de 100 empresas

Congresos, seminarios y encuentros  
científicos

Entorno abierto, plural y de  
trato familiar

### Másteres Universitarios Oficiales:

Comunicación Política e Institucional

Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas,  
Programas y Proyectos de Desarrollo

Gobierno y Administración Pública

Alta Dirección Pública

### GOBERNA AMÉRICA LATINA

ESCUELA DE POLÍTICA Y ALTO GOBIERNO

América Latina Contemporánea

Estudios Políticos Aplicados

Gestión de Seguridad, Crisis y Emergencias

Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales

Cultura Contemporánea: Literatura, Instituciones  
Artísticas y Comunicación Cultural

Análisis Económico del Derecho

Unión Europea

### Másteres Títulos Propios:

Nuevas tendencias historiográficas: la historia  
en la era digital

Cultura y Mundo Hispánico

### Másteres Online:

Derecho Internacional y Relaciones Internacionales

Cooperación Internacional y Gestión de Políticas  
Públicas, Programas y Proyectos de Desarrollo

PRÁCTICAS EN  
MÁS DE 100  
EMPRESAS

CONGRESOS,  
SEMINARIOS Y  
ENCUENTROS  
CIENTÍFICOS

PROFESORADO  
PROCEDENTE DE  
LAS MEJORES  
UNIVERSIDADES

RECONOCIMIENTO  
INTERNACIONAL

METODOLOGÍAS  
INNOVADORAS

## IUIOG

30.000 alumnos de más de 32 países,  
una larga tradición académica nos avala

[www.ortegaygasset.edu](http://www.ortegaygasset.edu) | [infocursos@fog.es](mailto:infocursos@fog.es)

BECAS  
Excelencia

# SU ANUNCIO LLEGARÁ A MÁS DE 60.000 LECTORES DE ESPAÑA Y LATINOAMÉRICA

Expanda su mercado,  
promocione sus servicios,  
posiciónese con nosotros en el  
ámbito de la Comunicación Política.

[anunciantes@maspoderlocal.es](mailto:anunciantes@maspoderlocal.es)

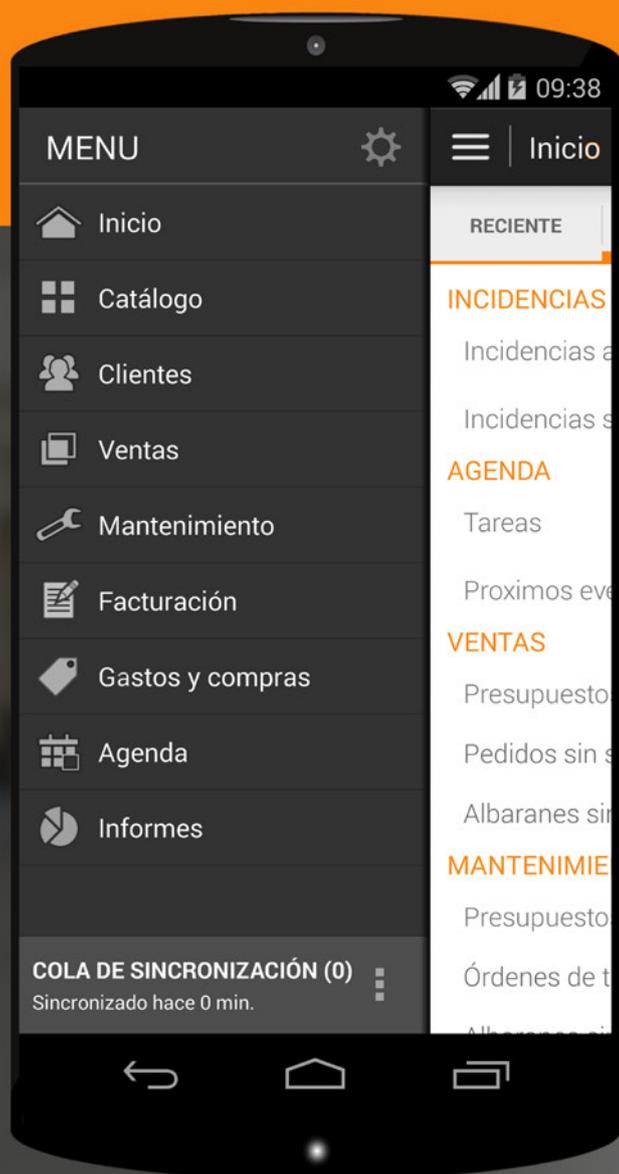
\* Consulte los requisitos técnicos en [www.maspoderlocal.es](http://www.maspoderlocal.es)



Una forma más inteligente de gestionar tu empresa

Software de gestión y facturación en la nube y móvil

Compartimos visión con las instituciones y asociaciones. Por ello, colaboramos mutuamente para que emprendedores, autónomos y pymes hagan su negocio y su vida más fácil.



Sigue a STEL Solutions



# UNA REFLEXIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL NUEVO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA



**Jesús Esteban Cárcar Benito**

Profesor Asociado del Área de Ciencia Política y la Administración. Universidad de Murcia.  
jesuse.carcar@gmail.com

## Resumen

La finalidad de este artículo es analizar que las nuevas nociones de "Gobierno 2.0" y de "Open Government" vienen a mostrar la necesidad de una administración más transparente, abierta, participativa y colaborativa con el ciudadano a través del uso de internet y las nuevas tecnologías. Ante la crisis de los criterios tradicionales de legitimación anclados en el modelo representativo de la democracia del estado-nación, la gobernanza se reafirma como una nueva forma de regulación no sólo más eficiente en términos de gobernabilidad de la complejidad de la sociedad global de hoy, sino también más democrático debido al papel atribuido a la deliberación y la participación de los actores privados y las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. El espacio y el fomento de la participación electrónica de los ciudadanos, depende de la inclusión digital, y a veces sobre la propia gobernanza. En política, la transparencia se utiliza como un medio para que los responsables y gestores públicos rindan cuentas y combatan la corrupción. Cuando la toma de decisiones y los acuerdos de un gobierno están abiertas a la prensa y el público, sus presupuestos pueden ser revisados por cualquier persona, y sus leyes y decisiones están abiertos a la discusión. Esto es visto como transparente, y hay menos oportunidad para que las autoridades abusen del sistema para sus propios intereses.

La Agenda digital reciente, sin embargo, no parece dar prioridad a la participación electrónica, aunque mantiene los planes para la e-inclusión y e-gobierno. A pesar de las atractivas promesas democráticas, las leyes presentan las paradojas y los riesgos en términos de legitimidad democrática de estas nuevas formas de regulación y de cómo el llamamiento a la sociedad para participar en la toma de decisiones puede ser considerado más un mito que una realidad.

Palabras clave: Participación, digital, TIC.

## Abstract

The purpose of this article is to analyze the concepts of "Government 2.0" and "Open Government" stress the need for transparent, open and participatory Administrations. A collaborative management with citizens through the use of Internet and ICTs. Given the crisis of the traditional criteria of legitimacy anchored in the representative model of democracy of the nation-state, governance is claimed to be a form of regulation not only more efficient in terms of governability of the complexity of today's global society but also more democratic due to the role attributed to deliberation and participation of private actors and stakeholders in the decision making process. Space and fostering citizens' electronic participation, making it sometimes depend on e-inclusion, sometimes on governance. In politics, transparency is used as a means of holding public officials accountable and fighting corruption. When a government's meetings are open to the press and the public, its budgets may be reviewed by anyone, and its laws and decisions are open to discussion, it is seen as transparent, and there is less opportunity for the authorities to abuse the system for their own interests.

The recent Digital Agenda, however, does not seem to prioritize e-participation, although it maintains plans for the e-inclusion and e-government. Despite the attractive democratic promises, the laws presents the paradoxes and risks in terms of democratic legitimacy of these new forms of regulation and how its call to society to participate in decision-making can be considered more a myth than a reality.

Keywords: Participation, digital, ICT.

## I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INTERNET

### 1.1. Participación electrónica.

La participación puede definirse como una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas basadas en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas, tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas. A través de la participación ciudadana se pueden desarrollar e implementar políticas más informadas y favorecer una mayor transparencia y responsabilidades de las Administraciones Públicas, generando así una mayor confianza en el gobierno y las instituciones públicas, asunto que beneficia y fortalece a la propia democracia representativa (Prieto Martín, 2007).

Hoy tendemos a pensar que los grandes problemas de las estructuras políticas y del ciudadano quedarían resueltos con los avances tecnológicos, sin más, pero esto sólo es una parte de la realidad: o se piensa bien lo que se quiere definir y sus consecuencias o es posible que se causen daños irreparables. Manuel Castell entiende que Internet es un instrumento que desarrolla, pero no cambia los comportamientos, sino que los comportamientos se apropian de Internet y, por tanto, se amplifican y se potencian a partir de lo que son (Castell, 2000). Es posible señalar que, hoy en día, estamos viviendo una transformación con un proceso de progresiva implantación de mecanismos participativos que al menos de forma inmediata, no llegan a sustituir por completo el sistema representativo actual, como dice Martí, heredado de las estructuras del siglo XIX, sino a complementarlo y enriquecerlo como una fuente mayor de legitimidad (Martí, 2014).

Las nuevas tecnologías han empezado a articular un camino que modificará toda la comunicación pública, esto es: el intercambio de información entre representantes y representados, entre administración y administrados o ciudadanos, en cualquiera de sus vertientes. Estas nuevas circunstancias afectarán a todo tipo de servicios prestados por las administraciones, desde la sanidad, educación hasta el ejercicio de los derechos de los particulares en sus relaciones con la Administración o la intervención en el proceso de toma de decisiones.

El mundo de Internet y la presencia de las TIC permiten obtener información en tiempo real de las decisiones que se toman en las Administraciones Públicas: normativa, consultas populares o realizar sugerencias y presentar quejas. Por tanto, no habría excusa para suministrar información a los ciudadanos. Hay que ser consciente que no se participa o no se volverá a participar si se tiene la percepción de pérdida de tiempo

o energía. Así, Robert Dahl (1989) nos propone cinco criterios básicos ampliamente aceptados hoy en día tanto por su validez sincrónica y diacrónica como por su fácil intercambiabilidad a variables mensurables. Estos criterios son: (1) la participación efectiva; (2) la igualdad política; (3) el entendimiento ilustrado; (4) el control de la agenda por parte de los ciudadanos; y (5) la inclusión o la garantía de una igualdad básica en las facilidades.

Por ello, junto a la apertura de ámbitos y espacios de participación, se debe programar y dedicar recursos a realizar seguimiento, retorno, retroalimentación, “feedback” o respuesta. Hemos de estudiar la utilidad o el rechazo, y el porqué, de las propuestas articuladas, y su conexión al proceso participativo. Una apuesta por la transparencia puede decirse que tiene su desarrollo en la iniciativa norteamericana ([www.regulations.gov](http://www.regulations.gov)) en la que a partir de la participación abierta en el debate sobre el desarrollo de regulación en distintos ámbitos sectoriales, se analiza el seguimiento del impacto de las propuestas y debates (Sancho, 2002). La web 2.0 es un medio de comunicación en el que el usuario o receptor adquiere pleno protagonismo, el receptor se transforma de consumidor en creador y generador de ideas, espacios, productos y contenidos, lo que ha denominado Castell (2010) la modalidad denominada “autocomunicación de masas”.

El acceso universal a internet coadyuva no solo a la producción de representaciones alternativas sobre la realidad, nuevos comportamientos con nuevos criterios de autorregulación, sino también a la generación de nuevas formas asociativas y organizativas de reivindicación político-social. Es decir, no basta con proyectar discursivamente otras realidades ni fundamentar sobre la base del *ciberactivismo*. Desde la acción de los sujetos, las políticas pueden fijar qué individuos y entidades pueden participar. En este punto, cabe tener en cuenta que cada vez es más habitual la existencia de colectivos sin institucionalización, legalización y forma jurídica y que sólo existen en Internet y las redes sociales, sin que ello en modo alguno implique una menor importancia política, de información social o administrativa. Antes al contrario, no afirmar la participación de estos colectivos a favor de tradicionales asociaciones, a veces inactivas o, no representativas, es una forma de mirar hacia atrás. Debe oírse a la ciudadanía y, también, escuchar a las redes.

### 1.2. La democracia electrónica.

Frente a esto, adoptando la conceptualización al mundo de las TIC, establecida por Martin Hagen (1997) podemos distinguir tres conceptos diferentes sobre

democracia electrónica: teledemocracia, ciberdemocracia y la democratización electrónica. Cada uno de estos conceptos difiere de los restantes en referencia a la tecnología por la que aboga, la preferencia por una concepción democrática determinada (directa o representativa), la dimensión de participación política que es considerada como vital para la democracia y la agenda política que se pretende perseguir.

Es el tercer concepto llamado de *Democratización Electrónica*, según Hagen (1997), el más adaptable y ajustable, pues no desea colocar modalidades de democracia directa, aunque sí desea mejorar la situación de las estructuras de democracia representativa. Para los afines con esta idea el mayor potencial de la nueva tecnología de la información, con vistas a mejorar la democracia, reside en su capacidad para realizar la democracia instrumentalizada (mediatizada). Su primer elemento se encuentra en el trabajo a realizar para lograr un incremento en los cauces y vías destinados a la provisión de información. El *final gol* (la meta) a perseguir, a través de este ideal es, pues, el reconocimiento de la democracia a través de las nuevas tecnologías de manera que pueda incrementarse el poder político de aquellos cuyo papel se encuentra habitualmente minimizado en los procesos políticos fundamentales.

Por los demás, la participación electrónica, como establece Borge, se puede definir como toda actividad voluntaria de los ciudadanos que se encuentra encaminada a influenciar en la selección de los gobernantes o en la toma de decisiones públicas, que se canaliza o se produce a través de medios electrónicos, pudiendo diferenciarse cinco niveles posibles: información, comunicación, consulta, deliberación y participación en decisiones y elecciones (Borge Bravo, 2005).

En consecuencia, la participación en los asuntos públicos no se ha de proyectar como un concepto cerrado. Si bien, participar en democracia no sólo es una apelación al sufragio o ir a elegir a los representantes mediante las elecciones periódicas. Una participación de calidad para autorregularse y crear las bases comunes supone todo un conjunto de elementos: una correcta información previa que permita un debate razonado; un espacio de transacción de conocimiento dónde se gestionen las diferentes posiciones de los participantes y en donde se equilibren aquellas posiciones o intervenciones de grupos con más capacidad respecto a aquellos actores o agentes con menos capacidad de interacción política; transparencia del sistema que otorgue confianza; credibilidad; posibilidad real de incidencia en la toma de decisiones de una forma en la que se vincule opinión, debate, decisión y movilización ciudadana; información o "*feedback*" del resulta-

do o impacto de la participación en los programas de acción puestos en marcha.

## II. EL PROBLEMA DE LA TRANSPARENCIA Y CÓMO SE CONSIGUE EN UNA SOCIEDAD DIGITAL

### 2.1. El problema de la transparencia.

El gobierno electrónico y, más concretamente, la denominada *administración electrónica* supone un mejor acceso a la información, un estímulo del pluralismo y un incremento de la participación, dado que Internet sirve de impulso tanto a las nuevas como a las tradicionales vías de participación de la sociedad civil. Por otra parte, algunos autores han caracterizado la participación como las notas de necesidad estratégica de buen gobierno, al tratarse de un derecho que precisa para su efectiva realización y que necesita planificarse (Pindado, 2005). Por ello, el concepto de gobernanza, surge de la pérdida de la centralidad del Estado y con la diseminación de los poderes normativos y regulatorios que caracterizan la fenomenología político-institucional que acompaña a la globalización. En este sentido, la gobernanza se manifiesta como un enfoque más contemporáneo para asegurar en términos de eficacia la gobernabilidad de las sociedades complejas. Pero al mismo tiempo, si la gobernanza es presentada como deseable y preferible al gobierno es porque nos aparece, además, como más participativa, más democrática (Mercado Pacheco, 2012). De esta forma, la formulación de ciertas políticas evidencia en buena medida una comprensión del sentido y alcance de las TIC para el desarrollo de una sociedad de la información, que no considera a las tecnologías como un fin en sí mismo, sino más bien como insumos que posibilitan otros fines.

La transparencia es "*una recién llegada*" a la práctica democrática aunque nadie puede tener una posición dubitativa de la importancia que tiene el acceso a la información pública como condición fundamental para asegurar e incrementar la calidad democrática, mejorar el servicio público así como la capacidad de control de la sociedad sobre la gestión pública. Aunque como principio general siempre es mejor la transparencia que la opacidad y la oscuridad en las políticas públicas es difícil conocer exactamente el porcentaje en el que una política pública es transparente, y el punto hasta el cual la transparencia contribuye para lograr los objetivos o consecuencias de la misma. Es, por tanto, la conjugación de tres elementos: una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, de lo cual se deduce que este concepto es un valor de la democracia. La transparencia tiene que ver con el

funcionamiento de la comunidad política, de sus representantes, así como también de sus decisores quienes tienen que aclarar sus acciones para fortalecer la gestión pública. En consecuencia, los gestores y Administraciones Públicas deben procurar siempre tener en discusión, dentro de la agenda pública y política, la transparencia como uno de los elementos calificados dentro de la gestión pública, lo que plantea una confrontación con otros conceptos tales como el derecho a la información, el acceso a la información y la rendición de cuentas con los que esta cohabita y se interrelaciona de forma regular en la labor pública.

Podríamos afirmar que siempre la existencia de transparencia y normas de buen gobierno dan referencia a instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. Los ciudadanos pueden ponderar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permiten una mejor fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, se promueve las condiciones para la eficiencia y eficacia del Estado, y se favorece el crecimiento económico.

Cuando se trata de construir y reconstruir la cuestión pública frente a nuevas formas de desafíos sobre la base de participar en la influencia, como ha señalado Wirth (1986), debemos definir cuáles son las oportunidades y posibilidades que los ciudadanos tienen de supervisar y comprobar los procesos de adopción de las decisiones y de ejecución para su sometimiento y exactitud legales, el cumplimiento de unos valores, de unos ideales, de temas económicos, de temas sociales, de temas culturales. Deben darse condiciones suficientes y necesarias asumibles, cuando se habla de cubrir este conglomerado y, en especial, dentro de la gestión pública.

Parece comprensible dar a las normas una dimensión ética (*eticidad*), una especie de deontología en su actuación que debe servir de manual para las funciones de los diferentes estamentos gubernamentales (altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales). Empero, como las prácticas administrativas ya forman parte de la vida contemporánea, cabría esperar que las malas prácticas obvias fueran una preocupación clave entre los administradores públicos. Pero este no ha sido el caso. Se han identificado, por ejemplo, cinco tipos de fallos de la Administración: *antieconómico*; *contraproducente*, los resultados son los contrarios a los deseados; *inercia*, no pasa nada en respuesta al estímulo; *falta de efectividad*, las respuestas evocadas readaptan meramente los *insumos* y los pro-

ductos logrando poco o nada; *círculo vicioso*, cuanto más se ofrece más se demanda (Hood, 1986).

## 2.2. El acceso a la información.

El acceso a la información es inevitablemente un producto de compromiso político. Dadas las citadas prácticas y las dificultades intrínsecas para su control, como he señalado anteriormente siguiendo a Borge (2005), la información para la participación electrónica supone la divulgación de elementos, a través de la *webs* y de los correos electrónicos: documentos varios, enlaces web, comunicados, convocatorias, anuncios, aviso, noticias. Planteado en estos términos, se trataría de una materia de información institucional, organizativa y de planificación que exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. Esta herramienta supone información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos e igualmente, en el ámbito de la información económica, presupuestaria y estadística, se debe establecer un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento adecuado para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último, no debe soslayarse la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se aúnen con los intereses de la ciudadanía.

Ahora bien, hay que significar que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política (Rosado Domínguez, 2014). Sólo cuando la actuación de los responsables públicos se somete a cierto control o escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación en los poderes públicos. Debe existir un fomento de la transparencia de la actividad pública y la garantía del derecho de acceso a la información. Resulta imprescindible la promoción y realización de pruebas y evaluaciones de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. La publicidad activa establece y descansa en una serie de

compromisos consensuados y acordados para los sujetos incluidos, que habrán de difundir determinada información sin esperar un requerimiento concreto de los administrados. En este contexto, deben incluirse datos sobre lo referido anteriormente (información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística). La transparencia en el ámbito de la Administración Pública supone reconsiderar y rediseñar la apertura de todos los asuntos de gobierno para que la ciudadanía con información tenga la aptitud de tomar parte con solvencia en las decisiones que le conciernen. Transparencia es, por tanto, dotar y devolver a la ciudadanía parte del poder que deposita en la Administración, para que participe y colabore en la construcción de lo público.

Ahora bien, aunque todo puede ser concretado para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información, que se extienda y se cree, después de lo reseñado, parece escaso un *portal de transparencia*, que incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. Es decir, para que cualquier ciudadano pueda acceder electrónicamente a los datos mínimos a través de este Portal. Este sería un *meeting point* (punto de encuentro) y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el acceso a la información pública tanto para la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local pudiendo adoptar medidas de colaboración para el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

Hay, por tanto, formas distintas de abordar y gestionar la comunicación pública por parte de los gobiernos (regionales, municipales, etc.) a través de las herramientas de Internet aunque existe una crisis de los *portales de transparencia* que no sólo comprende un formato o unos contenidos, sino su funcionalidad. De ello, depende la sustancialidad de los mismos, su veracidad, que la información volcada pueda ser ante todo fidedigna, que los datos puedan ser validados y tengan utilidad para los ciudadanos. De no cumplirse estos fines, los portales no tendrían razón de existir. Los portales de transparencia son transmisores, por ello su buena construcción supone que no debe caer en la opacidad, la incertidumbre y la desinformación. Con el objetivo de dotar de operatividad al ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe establecerse un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta. Sin embargo, el *Estudio Comparativo 2013 de los Servicios Públicos online en 25 Ayuntamientos españoles de la Fundación Orange* concluye que dados

los resultados obtenidos, el nivel alcanzado del 66% de disponibilidad media online, nos indica que cinco años después de crearse la “Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, sigue quedando un largo camino por recorrer en los Ayuntamientos españoles para que la ciudadanía y empresas dispongan de unos niveles de disponibilidad online que logren los objetivos de utilización y cumplimentación de formularios en línea marcados para 2015.

Es cierto que un exceso regulador constriñe también la participación. Esto hace que en el terreno de los registros de solicitud de información por parte de los sujetos participantes las regulaciones pueden establecer y concretar los requisitos para inscribirse en los mismos y cómo se conforman los mismos. Es importante, por tanto, que pueda contemplarse la inscripción electrónica y el consiguiente nivel de identidad exigible y asumible para ello. Ahora bien, los registros participativos deben tener como sustento el potencial que tienen los mismos para favorecer la participación. No sólo se trata de un registro, sino que también tiene la capacidad de ser un instrumento a disposición de la ciudadanía y de todos los participantes, cuya información interesa que se divulgue directamente en una *web* participativa de la institución. Ello puede ser útil, a mi juicio, también, para un movimiento participativo puntual, según momentos y temas afines de interés.

También puede alegarse que es difícil señalar una función de las TIC en razón del dinamismo, sistemas y recursos para la elaboración, variabilidad técnica, costes y necesidad de reposo que exige el Derecho, etc. Sin embargo, la única causa de que las formas de acción e interacciones sean mayormente de tipo simbólico y propagandístico (estrategias construidas socialmente en el contexto de esquemas asimétricos de poder) es la falta de una firme voluntad política para asumir compromisos concretos y exigibles de transparencia, apertura y participación y el uso de las nuevas tecnologías para ello. Todas las formas de desarrollo que regulan la transparencia y participación, a través de las TIC, deben buscar, por tanto, lo concreto, las garantías y unos estándares mínimos.

### III. LA PARTICIPACIÓN FUNCIONAL E INCLUSIÓN DIGITAL

#### 3.1 La participación funcional.

Si habláramos de la participación funcional estaríamos en el ámbito concerniente a los instrumentos que tienen los participantes de intervenir en la toma de decisiones. Al respecto, lo habitual es que el poder indique, a través de las normas, que el instrumento par-

ticipativo “se podrá ejercer por medios electrónicos”. Pero al no haber una determinación en dotar de instrumentos, no operan nunca de forma electrónica. Así pues, se debe considerar desde el punto de vista operativo la obligación de disponer un espacio concreto en la *web* o sede electrónica (instrumentos personales, económicos y tecnológicos, fijar el nivel de seguridad exigido para esas plataformas, determinar el nivel de identidad electrónica exigido, las garantías de acuse de recibo, de prueba de la comunicación, etc.).

Sin embargo, existe otro problema a tal fin, la inclusión digital debe ser conceptualizada como esencial para la buena *gobernanza*, material tecnológico y adquisición de conocimientos, si el sistema busca que los ciudadanos cuenten con gestores públicos que den a sus actuaciones una orientación clara conforme a los criterios y los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad. Es destacable, por tanto, que se prevean instrumentos necesarios, a los efectos de conseguir un gestión transparente, para superar la barrera técnica en el acceso a las TIC, hay que contar con: una recolocación y reorganización de los datos existentes para que se publiquen de forma que sean reutilizables por la ciudadanía; el impulso y desarrollo del llamado Gobierno 2.1.0 a través del diseño e implementación de plataformas de colaboración y el uso intensivo de la Web 2.0 y redes sociales; y otros sistemas que faciliten la comunicación y la participación de los ciudadanos en este ámbito.

Cabe reseñar que un elemento importante para todo participante es tener un mínimo *feedback* de su participación. El participante no puede exigir que hagan caso a su propuesta, pero sí que tiene derecho a saber que su iniciativa ha sido recibida, tenida en cuenta y, en su caso, saber por qué no se adopta finalmente. También supone formas de contacto electrónico de los ciudadanos con la Administración fuera de un procedimiento. Estas relaciones “extraprocedimentales” son muy normales y habituales, quedando muchas veces vinculadas a elementos participativos o de acceso a la información (Cotino, 2011).

Asimismo es preciso la generalización y la existencia de un punto en la *web* institucional que centralice y archive la información electrónica al ciudadano y los elementos mínimos de información que debe contenerse en el mismo y su estructuración. Además, vinculado al *open data*, debe especificarse cómo debe difundirse la información, fijando estándares de usabilidad y accesibilidad respecto de la información pública, como que se ponga a disposición en formatos concretos que sean adecuados para su efectiva reutilización. Si hablamos de sectores específicos, dado que el ciudada-

no puede participar de forma individual o a través de una forma asociativa, cabe destacar que hay sectores de la sociedad civil interesados en la reutilización de la información pública, como son las redes sociales orientadas a la participación y la transparencia. De hecho habrá que desarrollar orgánicamente la participación de los mismos en estas políticas de información activa, creando canales dinámicos entre ellos y los poderes públicos.

### **3.2. El problema de la inclusión digital como requisito para la transparencia.**

Todo ello no puede alejarnos y llevar a que se abandone su propósito que sería el intento de superar una barrera previa: conseguir que la gente esté en condiciones de poder participar, cosa que no está garantizada hoy en día, debido a la existencia de diversas brechas digitales en las sociedades actuales. No todas las TIC son accesibles a todos; hay grandes diferencias entre las competencias digitales de unos y otros.

La inclusión digital forma de algún modo parte del entramado social para la integración de más personas a los procesos políticos, empleando iniciativas de modo que contribuyamos al intercambio de ideas e información necesarias. El beneficio potencial sería conseguir una participación mayor y una gobernanza basada en la colaboración y la cooperación, así como en ideas de promoción futura y la formación de los ciudadanos en el uso de las TIC para mejorar el acceso de la comunidad a la comunicación, la información de modo que se ayude a las comunidades a prosperar en sus propios términos.

Existe un consenso generalizado sobre la oportunidad de las TIC para fomentar el acceso igualitario a la información, para integrar a personas con desventajas sociales, y para desarrollar áreas menos favorecidas como señala el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España*. Pero también, hay que tener en cuenta que existe un riesgo claro de que se produzcan nuevas desigualdades, o se acentúen las ya existentes. La generalización del uso de las TIC trae consigo nuevos riesgos de exclusión social de aquellas personas que no pueden aprovechar, por razones geográficas, económicas, sociales o de formación en esas tecnologías. Además no es el tipo de tecnología la que diferencia el acceso a la información, sino la capacitación y la voluntad previa de realizar un uso u otro y esto depende de las diferencias sociales.

El informe de la *Fundación Orange 2013* en España traslada que el elemento más determinante de exclusión

digital en España es la edad avanzada de las personas. El 57% de los mayores de 55 años no ha utilizado nunca un ordenador, el 64% nunca ha usado Internet y sólo el 29% lo hace al menos una vez por semana, valores que se encuentran muy por detrás de la media europea. Según el Índice de Inclusión, el mayor riesgo de exclusión digital de este grupo de población se da en Andalucía, Galicia y Extremadura, sin embargo la limitada integración de los mayores es un problema que afecta a todas las regiones de España sin excepción.

La renta y el nivel educativo también son responsables de la exclusión digital. El 44% de las personas que residen en hogares con rentas más bajas (primer cuartil de ingresos) nunca ha utilizado un ordenador y el 49% nunca ha usado Internet. Entre las personas con estudios terminados no superiores a enseñanza primaria los niveles de acceso a las TIC, muy similares a los de la renta, muestran que el 43% nunca ha utilizado un ordenador, el 49% nunca ha utilizado Internet y sólo el 41% utiliza la Red al menos una vez por semana.

Así, las diferencias de acceso a las TIC tienen su punto de partida tanto en las infraestructuras como en la formación de las personas, y la diferencia entre quienes tienen acceso fácil y quienes no genera una nueva segmentación en la que las primeras tienen mayores posibilidades de participación. Entre la posible enumeración de principios y finalidades hay que destacar el principio de la preferencia del uso de medios electrónicos, salvo excepción justificada. Habría que hablar, también, del principio de gratuidad; o el principio de avance de la sociedad de la información que conlleva posibilitar medios de participación y transparencia sólo a través de medios informáticos, sin que ello constituya discriminación para el ciudadano desconectado. Las tecnologías de participación, por ejemplo, que promueven las diversas agencias de la UE han de ir en conexión con tecnologías socioculturales que hagan accesible y fácil la participación mediante las TIC. Si esto no puede afirmarse, la ciudadanía no utilizará las TIC de *e-participación*, o no lo hará con suficiente soltura, frecuencia o fluidez (Echevarría y Unceta, 2012).

#### **IV. UNA CONCLUSIÓN FINAL SOBRE LA E-PARTICIPACIÓN Y SU REORDENACIÓN**

En el caso de la *e-participación*, los estudios centrados en el uso de las herramientas que la posibilitan debería ser uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta. Las tecnologías de participación que promueven las diversas agencias gubernamentales y de las Administraciones Públicas han de ir acompañadas por tecnologías socio-culturales que hagan accesible

y fácil la participación mediante las TIC. Requieren la inversión, divulgación y fomento del uso de la tecnología. De no ser así, la ciudadanía no utilizará las TIC de e-participación, o no lo hará con suficiente soltura, frecuencia o fluidez. Como cualquier otra tecnología TIC, las herramientas que favorecen la e-participación aportan innovaciones tecnológicas. El proceso participativo requiere una voluntad firme de integrarlo en el sistema de toma de decisiones y considerar si hay recursos para hacer un seguimiento de su resultado y de su impacto.

La actual preeminencia de las TIC y de la Sociedad de la Información lleva consigo la aparición de una nueva forma de exclusión social conocida como brecha digital, un fenómeno que afecta de manera más grave a las personas más vulnerables y que resta oportunidades de desarrollo profesional y, también, personal y social. Parece lógico pensar que el creciente acceso a las herramientas de la red está empezando a crear espacios públicos en los que pueden circular las nuevas formas de información y de creación de vínculos. Esto permite el refuerzo práctico de las bases de la organización democrática así como su crecimiento y extensión a los nuevos grupos ciudadanos. En consecuencia, las redes electrónicas contribuyen a la formación de nuevas redes sociales que conducen y llevan a nuevas formas de capital social que pueden ser desplegadas en diferentes grupos. En este sentido, nos encontramos ante el desafío de analizar estas redes emergentes de capital social, considerando la variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos en un contexto de reconstrucción de la sociedad civil. Por otro lado, debemos conjugar un modelo de toma de decisiones que se define como deliberativo y altamente participativo. En él todas las partes interesadas (*stakeholders*) tienen referentes (*bonus*) para compartir información, para formular las mejores prácticas, para realizar un aprendizaje mutuo en las nuevas formas de regulación y experiencias de gobernanza.

Clift (2003) afirma que la tecnología es esencialmente neutral, pero que el uso estratégico y organizado de la información por parte de los esfuerzos desarrollados por ciudadanos supondrá una importante contribución para una democracia mejorada en muchos niveles. Las redes informativas han proporcionado el potencial de campaña para aumentar el conocimiento sobre las elecciones y las posturas de los candidatos aunque el beneficio último consistirá, si se consigue institucionalizar dicho cauce, en una sociedad más democrática. Una sociedad en la que cada vez más gente sea capaz de escuchar y ser escuchada por los otros, gozando de la oportunidad de situar a la voz de la población en la configuración de la agenda e incremen-

tando en su habilidad para contribuir en la resolución de los problemas públicos.

En consecuencia, la *e-participación* señala la diferencia del determinante usual de participación ciudadana porque está, a mi juicio, supeditada al logro de un elemento teleológico previo, la inclusión digital, que es *conditio sine qua non* para poder integrarse en la sociedad de la información. La *e-participación* no debe tener connotaciones políticas ni institucionales, sino que sus objetivos son impulsar las actividades económicas y las relaciones sociales, como debería ser, en el espacio electrónico en el que se desarrolla –Europa electrónica, *eEurope*– (Echevarría y Unceta, 2012).

Por tanto, sin perder de vista lo anterior, creo que el primer paso que se debe dar en la transparencia es la de terminar con la brecha digital, única vía para que todos los ciudadanos puedan participar en condiciones de igualdad en lo que tienen en común. La participación a través de canales electrónicos es considerada como revitalizadora, puesto que estos mecanismos pueden ayudar y contribuir a contrarrestar la desafección política. El empoderamiento del ciudadano surge para democratizar de nuevo las instituciones. Para ello, una primera medida a adoptar sería eliminar los obstáculos y trabas que ofrecen acceso a Internet, así como velar por políticas regeneradoras en cuanto a la igualdad de oportunidades. Una sociedad digital avanzada requiere que la mayoría de su ciudadanía acceda de forma habitual a Internet y se beneficie de las oportunidades que las TIC brindan. Es necesario y esencial abrir un proceso mediante el cual los ciudadanos puedan controlar decisiones y acciones tomadas por sus representantes; expresen sus necesidades y se les permita movilizarse en la obtención de una mayor acción política para responder a sus necesidades, a la vez que se involucran en la toma de decisiones. Por todo ello, es necesario formular políticas públicas tendentes a reducir la fractura digital y promover la creación de verdaderas sociedades de la información.

#### REFERENCIAS

BOE (2013): "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

CASTELL, M. (2000): "Internet y la sociedad red", Conferencia pronunciada en la UOC como Lección inaugural del Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la información y el conocimiento 2000/2001.

\_\_\_ (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

CASTELLÁ ANDREU, J. M. y MASTRO MARINO, A. (coords.) (2012): "Monográfico sobre la participación a nivel regional en Italia y España", *Perspectives on Federalism*, vol. 4, nº 2. Recuperado de [http://www.on-federalism.eu/attachments/004\\_Volume\\_4\\_issue-2\\_2012.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/004_Volume_4_issue-2_2012.pdf)

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2010): "La difusión de información pública a través de los medios electrónicos: claroscuros de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", en L. Cotino Hueso y J. Valero Torrijos (coords). pp. 350-395.

CLIFT, S. (2000): *The E-democracy E-book* [libro en línea]. Recuperado en diciembre 2013 de <http://www.publicus.net>.

\_\_\_ (2003): "E-democracy, E-governance and Public Net-Work" Recuperado en febrero de 2014 de <http://www.publicus.net>.

COTINO HUESO, L. (2011) "Iniciativa Ciudadana Europea"

\_\_\_ (2010): "Un futuro derecho a relacionarse informalmente con la Administración por medios electrónicos y la presente regulación del derecho a la carpeta ciudadana y a la autoadministración", en L. Cotino Hueso y J. Valero Torrijos (coords). pp. 455-468, acceso en <http://goo.gl/9gib4>

COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords) (2010): *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

CRESPO MARTINEZ, I., GARRIDO RUBIA, A. y RIORDA, M. (2011): *Manual de comunicación política y estrategias de campaña*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

DAHL R. (1989): *Democracy and its critics*. Yale: Yale University press.

ECHAVARRIA, J., UNCETA, A. (2012): "Cidadanía y participación en el espacio electrónico", *EUROPEOARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura Vol. 188 - 756*.

FUNDACIÓN ORANGE (2013): "Informe anual 2013 sobre la sociedad de la información". Recuperado de [http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eEspaña\\_2013\\_web.pdf](http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/eEspaña_2013_web.pdf)

HAGEN, M. (1997): "A typology of Electronic Democracy". University of Giessen. March. Recuperado de <http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz>

HOOD, Ch. (1986): "Concepts of Control over Public Bureaucracies: Control and Interoperable Balance" en Kaufmann, Majone, Ostrom, Wirth (coords). pp. 765-783.

MARTÍ, J. L. (2014): "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa". *IDP, Revista de Internet, Derecho y Política (UOC)*, nº 6. Recuperado el 18/02/2014.

MERCADO PACHECO, P. (2012): "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, nº 46, pp.37-68.

NAESSENS, H. (2010): "Ética Pública y Transparencia", *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma del Estado de México. p. 2113. Recuperado de <http://www.redinnovacion.org/blog/posts/ensayo-transparencia-en-la-gestion-publica-es-posible-lograrlo#sthash.Ars-3rY8x.dpuF>

PINDADO, F. (2005): "La participación no se improvisa", *Talleres de participación y ciudadanía - Materiales, Revistas de Estudios Locales*, nº 87, Madrid.

PRIETO MARTÍN, P. (2007): "Sistemas avanzados para la participación electrónica municipal: ejes conceptuales para su diseño", *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Granada: Comares.

SANCHO ROYO, D. (2002): "National platforms for the Information Society development", en J. Jordana (Ed.) *Governing Telecommunications and Information Society in Europe*. Glasgow: Edwar Elgar. pp. 202-228.

\_\_\_ (2002): "La web 2.0 como factor de consolidación de un buen modelo de gobernanza", Recuperado el 2 de marzo de 2002 de [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area05/GT02/10.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT02/10.pdf)

SANCHEZ SÁNCHEZ, Z. (2010): "La participación: un buen gobierno y una buena administración" en Z. Sánchez Sánchez (coord.): *Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana*, Granada: Comares, 59 ss.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013): "Índice de corrupción por países 2012" Recuperado de: <http://www.transparency.org/gcb2013>

TUR AUSINA, R. (2010): "Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal". *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº1. Recuperado de [http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com\\_documentos&task=listPublicaciones&idSubCat=103&Itemid=61](http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com_documentos&task=listPublicaciones&idSubCat=103&Itemid=61)

WIRTH, W. (1986) "Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy" en Kaufmann, Majone, Ostrom, Wirth. pp. 595-624.

# LA FACTIBILIDAD DE LA DELIBERACIÓN SOBRE LOS RECURSOS PÚBLICOS: DISEÑOS INSTITUCIONALES Y PRÁCTICAS DE LA CIUDADANÍA EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA



**Corina Echavarría**

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad CONICET-UNC, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCC.  
c.echavarría@conicet.gov.ar



**Virginia Romanutti**

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UCC.  
viromanutti@gmail.com

## Resumen

Los críticos de las formas deliberativas de la democracia coinciden en sostener la imposibilidad de la realización de las exigencias que impone el debate público. En atención a esto los estudios han avanzado en la profundización del análisis de la institucionalización y de los obstáculos empíricos para el uso público de la razón, esto es, de su factibilidad. En este contexto de significación, abordamos las instituciones de la ciudad de Córdoba (audiencias públicas, Juntas de Participación Vecinal y Presupuesto Participativo), como una oportunidad para la construcción de dimensiones de análisis que pongan de relieve las condiciones de viabilidad de la participación deliberativa. Así, en un diálogo permanente entre las experiencias de observación participante y la construcción teórica, discutiremos las dimensiones que: organizan las elecciones que tienen lugar en la construcción e implementación de los diseños institucionales y ponen foco en los sentidos y las prácticas de los ciudadanos.

*Palabras clave:* Democracia deliberativa, participación ciudadana, diseños participativos, cultura política, Córdoba (Argentina).

## Abstract

Critics of deliberative forms of democracy agree to sustain the unfeasibility of public debate's requirements. In response to this remark some studies have advanced in-depth analysis on the institutionalization and empirical obstacles for the public use of reason. Is within this framework, that we address some participatory institutions in the city of Córdoba (public hearings, Boards of Neighborhood and Participatory Budgeting), as an opportunity for building analytic dimensions that emphasize the feasibility conditions of deliberative participation. Thus, in an ongoing dialogue between the experiences of participant observation and theoretical construction, this paper discusses the dimensions that organize the elections taking place in the construction and implementation of institutional designs and focus on citizen's meanings and practices.

*Keywords:* Deliberative democracy, citizen participation, participatory designs, political culture, Córdoba (Argentina).

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En el debate académico y social los críticos de las formas deliberativas de la democracia coinciden en sostener la imposibilidad de la realización de las exigencias que impone el debate público. Dichas posiciones se fundamentan en el reconocimiento de hechos sociales, como el pluralismo, la desigualdad, la complejidad y una esfera pública polarizada en extremo, que parecieran condicionar el diálogo público. En atención a las mencionadas críticas los estudios han avanzado en la profundización del análisis de la institucionalización y de los obstáculos empíricos para el uso público de la razón, esto es, de su factibilidad.

En este contexto de significación, abordamos las instituciones de la ciudad de Córdoba (Argentina), como una oportunidad para integrarnos a la construcción de dimensiones de análisis que pongan de relieve las condiciones de viabilidad de la participación deliberativa<sup>2</sup>. Consideramos, particularmente, aquellas que incorporan en su diseño instancias de discusión pública: las audiencias públicas<sup>3</sup>, las Juntas de Participación Vecinal<sup>4</sup> y el Presupuesto Participativo<sup>5</sup>. Estas tres instituciones confluyen en el debate sobre los recursos públicos, en la formulación del presupuesto municipal; en articulación con el poder ejecutivo, intervienen las Juntas de Participación Vecinal y el Presupuesto Participativo, posteriormente, en el marco de su discusión legislativa, tiene lugar la audiencia pública. También las audiencias son requeridas en di-

1 Una versión preliminar de este trabajo fue discutida en el XI Seminario Red Muni "Repensando la agenda local", Universidad Nacional Arturo Jauretche, Florencio Varela (2012).

2 Desde los debates de la Carta Orgánica (1995), que reconocen como idea fuerza el desarrollo de un municipio de plena participación ciudadana, se incorporan los institutos clásicos de democracia semidirecta (consulta popular, iniciativa popular, referéndum popular), la revocatoria de mandato, las audiencias públicas (Art. 150), los consejos sectoriales (Concejo Económico y Social, Participación sectorial, Art. 149) y territoriales (Juntas de Participación Vecinal, Descentralización, Art. 155), y las asociaciones de vecinos (Políticas Especiales y Sociales, Art. 42). Posteriormente, se institucionaliza la formulación participativa del presupuesto municipal (Ord. 11499/2008).

3 En el caso de la ciudad de Córdoba, son una "instancia de participación ciudadana" habilitada por la autoridad municipal para que "la comunidad interesada en informarse o en participar en la toma de decisiones administrativas y/o legislativas se exprese de manera directa", sin carácter resolutorio (Ord. 11709/2009, Art. 2 y Art. 4).

4 Las Juntas de Participación Vecinal son definidas normativamente como "institutos públicos municipales de gestión asociada" (Ord. 11448/2008), un espacio descentralizado de participación ciudadana para la definición tanto de servicios y obras públicas, como del presupuesto municipal, bajo la coordinación de los directores de los Centros de Participación Comunal de la ciudad. Su estructura integra diversas instancias para el diálogo público: la Asamblea Barrial; la Mesa Coordinadora y las Comisiones Temáticas de Vecinos.

5 En la Ordenanza 11499/2008 es definido como un "proceso de participación vecinal, voluntario y universal, dónde la población debate, decide y controla el destino de los recursos a presupuestar para proyectos de obras, servicios y políticas sociales" (Art. 2) El diseño de esta institución incluye dos instancias en las que puede darse la deliberación: los cabildos o asambleas barriales y los talleres.

versas oportunidades para la sanción de normativas vinculadas a la autorización del uso de los recursos municipales<sup>6</sup>.

Así, en un diálogo permanente entre las experiencias de observación participante<sup>7</sup> y la construcción teórica (PIO 2012-2013: "*Participación ciudadana y rendición de cuentas en la ciudad de Córdoba*", MinCyT/UCC; CIC-CONICET: "*La dimensión transformadora de la participación ciudadana*", CIECS/UNC), discutiremos a continuación las dimensiones que, desde la perspectiva deliberativa:

**a.** Organizan las elecciones que tienen lugar en la construcción e implementación de los diseños institucionales, considerando los límites contingentes que enfrenta el espacio público situado, los cuales se vinculan con las asimetrías en la circulación de mensajes y capacidades de los ciudadanos (Cf. Echavarría, 2005), y

**b.** Ponen foco en los sentidos y las prácticas de los ciudadanos.

## II. CONDICIONAMIENTOS DESDE EL DISEÑO INSTITUCIONAL

El modelo deliberativo pone el eje del análisis en la forma en que se institucionaliza la deliberación pública como fundamento de legitimidad tanto de las decisiones colectivamente vinculantes, como de los procedimientos para alcanzarlas. En este caso intentamos avanzar en la identificación de dimensiones para el análisis, desde una perspectiva deliberativa, de los procesos de construcción e implementación de diseños institucionales participativos. La preocupación está, entonces, en "la discusión que precede a la decisión" (Vitale, 2006: 745) y en los detalles difíciles de generalizar que la viabilizan (Fung, 2003).

Fung (2003) identifica una serie de elecciones que los actores realizan de manera implícita o deliberada en

6 "Se requiere doble lectura para las Ordenanzas que dispongan: 1. Privatizar obras, servicios y funciones del Municipio. 2. Municipalizar servicios. 3. Otorgar el uso continuado y exclusivo de los bienes de dominio público del Municipio. 4. Crear entidades descentralizadas autárquicas. 5. Crear empresas municipales y de economía mixta. 6. Contratar empréstitos. 7. Aprobar los pliegos de bases y condiciones para la concesión de obras y servicios públicos. 8. Crear nuevos tributos o aumentar los existentes, sancionar el Presupuesto y aprobar la Cuenta General del Ejercicio. 9. Otorgar la autorización para la concesión de servicios públicos por más de diez (10) años. 10. Otorgar la autorización para la concesión de obras públicas por más de quince (15) años. 11. Autorizar la donación de bienes inmuebles. 12. Contratar empréstitos y créditos públicos por más de cuatro (4) años" (Art. 78).

7 En el transcurso del año 2012, durante los meses de abril a agosto, se observaron las asambleas de los 11 Centros de Participación Comunal de la ciudad y el trabajo de las Mesas Coordinadoras de las Juntas de Participación Vecinal de: Arguello, Centroamérica, Villa El Libertador, Avenida Colón, Ruta 20, Monseñor Pablo Cabrera, Mercado de la Ciudad.

el diseño institucional: quién (participantes), sobre qué (temas), cómo (modo), cuándo (frecuencia), por qué (apuestas) participar, además de considerar las potestades decisorias de los espacios que se crean o capacidad de influencia de los públicos, según Pate-man (1992). De esta manera pone de relieve las consecuencias funcionales que dichas decisiones tienen en la viabilidad de la deliberación. Echavarría (2008, 2011), partiendo de esta propuesta, amplía el análisis esta vez teniendo en cuenta las consecuencias o problemas que enfrentan los espacios participativos en su implementación: fragmentación, inclusión, discrecionalidad, oportunidad y accesibilidad (Figura I).

En este caso, más allá de las dimensiones hasta aquí reveladas por los autores, proponemos su reconsideración y la integración de nuevos elementos que entendemos condicionan el desarrollo del debate público en las instituciones participativas, en el sentido de que afectan los procesos deliberativos tanto a nivel de la circulación de los mensajes como del desarrollo de las capacidades de los sujetos para una participación efectiva. Nos distinguimos entonces de los análisis realizados por Ford (2009) en los que el vocablo “condición” hace referencia a “lo necesario para”, esto es una característica preexistente como requisito o “condición” de posibilidad, procurando poner énfasis en la multidimensionalidad de las restricciones a la deliberación pública analizada en términos de proceso. Nos referiremos a: los recursos necesarios para la implementación exitosa de espacios deliberativos y a la ampliación de los sentidos de la publicidad para pensar los procesos participativos (Figura II).

Los “recursos” han sido tematizados desde las teorías de la acción colectiva, en especial la *teoría de la movilización de recursos*<sup>8</sup>, destacando la importancia de los elementos organizativos para llevar adelante una acción conjunta. Desde esta perspectiva, que concibe la acción racional en términos estratégicos, es fundamental contar con una estructura organizativa que viabilice la participación, para lo cual el dinero y el tiempo resultan fundamentales (Pérez Ledesma, 1994:90)<sup>9</sup>. En nuestro caso nos interesa enfocar el análisis en aquellos recursos que condicionan la participación deliberativa, teniendo en cuenta tanto aquellos que debieran ser garantizados por el poder público, como los propios de los ciudadanos y organizaciones sociales involucradas en las instituciones participativas: información, lugar de reunión y costeo.

8 Se incluyen dentro de esta corriente los trabajos de J. McCarthy y M. Zald principalmente.

9 Cabe aclarar que la *teoría de la movilización de recursos* enfoca el análisis en un tipo específico de organización como son las “organizaciones profesionales de movimientos sociales”.

Un primer elemento a considerar, a nuestro criterio, es el derecho a la información sobre los asuntos que son objeto de la deliberación. Al respecto vale decir que, la garantía de acceso a la información gubernamental y, consecuentemente, la responsabilidad de su publicación por las autoridades municipales, son consideradas condiciones de posibilidad de la participación informada de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones democráticos; minimizando las asimetrías de información existentes en las deliberaciones públicas que orientan la acción del Estado. Asimismo, si nos remitimos a las características usualmente asociadas a la información pública: veracidad; oportunidad; inteligibilidad y/o sencillez; la reducción de las asimetrías demanda, además, la necesidad de traducción de los lenguajes técnicos o específicos; lo cual requiere el desarrollo de estrategias de “capacitación”, tanto por parte de la autoridad gubernamental como en el seno de las organizaciones sociales (Echavarría, 2000: 239).

Con respecto a la información que poseen los sujetos participantes, la circulación de mensajes también requiere especial atención. Cuel (2011), analizando el papel de los expertos en los procesos deliberativos, refiere a lo que se denomina el “poder en la deliberación” o los elementos paralingüísticos que funcionan en el intercambio argumentativo y que afectan sustantivamente la horizontalidad del diálogo. Más allá de establecer quién puede participar de la deliberación, esta perspectiva nos permite poner atención a los lenguajes y argumentos que adquieren legitimidad para intervenir en el espacio deliberativo. En tal sentido la investigadora advierte que:

*...a los “legos” les es atractivo aprehender el conocimiento experto y a los “expertos” les es muy difícil hablar del problema en otros términos que no sean los “normales” a su tarea cotidiana. Pareciera ser que los “legos” son mucho más propensos a aprender otros lenguajes y otras lógicas que los expertos (Cuel, 2011: 13).*

De este modo el discurso experto tiende a instalarse como el principal modo de argumentación, ubicando a los legos en el papel de atentos escuchas que se nutren de las fundamentaciones técnicas; relegando su saber “práctico” a un segundo plano.

Un segundo recurso a considerar lo constituyen los espacios físicos de reunión, en tanto espacios de interacción social. En este sentido, no se trata solamente de poner atención en que las reuniones se realicen en espacios de uso cotidiano de la comunidad –como revelaban estudios previos– sino, fundamentalmente, que éstos estén disponibles para el uso regular de los

**Figura I. “Para pensar los diseños”**

LOS PROBLEMAS	LAS PREGUNTAS
FRAGMENTACIÓN	¿Qué? Territorial/temático Global
INCLUSIÓN	¿Quién? ¿Todos? Reclutamiento selectivo Incentivos estructurales
DISCRECIONALIDAD	¿Cómo? Agregación de preferencias / Encuentro con el “otro” Claridad y permanencia de las reglas y criterios Capacitación y traducción
OPORTUNIDAD	¿Cuándo? Momentos y Frecuencia
ACCESIBILIDAD	¿Dónde?

Fuente: ECHAVARRÍA, 2008a

ciudadanos y organizaciones y, que de esta manera, se constituyan en una referencia de las interacciones y/o deliberaciones que allí tienen lugar. Considerando que *“el espacio es un mensaje social para y sobre el grupo que lo ocupa [y que] La existencia de ‘marcas’ incorporadas por los participantes da cuenta de un espacio que ha dejado de ser un continente de las reuniones para convertirse en un instrumento o recurso más de los ciudadanos para la construcción de mensajes significativos en las interacciones”* (Echavarría, 2000: 99).

Por último, un tercer elemento se relaciona con lo que podríamos denominar “costos reales” de la deliberación, ligados al costeo del funcionamiento de las instituciones y de la participación de ciudadanos y organizaciones; en ítems tales como: comunicación, movilidad, materiales de difusión, información y formación. Retomando la teoría de la movilización de recursos, podríamos problematizarlo en términos del “soporte organizativo” de los actores que participan de las deliberaciones (gobierno, ciudadanos y organizaciones). En tal sentido, sería la propia estructura organizativa la que viabiliza la absorción de los mencionados costos posibilitando o restringiendo, en caso de

no poder hacerlo, el desarrollo de los procesos participativos. En este marco, resulta pertinente preguntarse por la “autonomía” o “libertad de coacciones externas” de los espacios deliberativos y de los ciudadanos y organizaciones que en ellos participan, esto es, en qué medida solamente dependen de los recursos estatales para sostener la participación.

En relación a la preocupación por la publicidad nos interesa resaltar aquí varios aspectos relevantes de la misma: argumentación, *publicación*, protección y difusión.

Como punto de partida, y retomando a Habermas, una de las dimensiones distintivas del espacio público es la construcción de la voluntad colectiva en base al intercambio argumentativo por parte de los ciudadanos. En este contexto, se supone que los que deliberan explicitan las razones en base a las cuales establecen sus posicionamientos, en la búsqueda del mejor argumento para la toma de decisiones que hacen a la vida pública. Es decir que, todos los posicionamientos se someten al juego argumentativo. Asimismo, la noción de publicidad remite a la idea de *publicación*, entendida como la problematización pública de asuntos que todavía no han sido cuestionados, lo cual constituye el contenido radical democrático de la propuesta deliberativa de democracia.

Además, en un contexto *dialogico* la publicidad también puede ser entendida, de acuerdo a Freire, como protección, en tanto garantía contra el potencial ejercicio de la violencia (Echavarría, 2008). Es decir, considerar que en la medida en que las decisiones sean tomadas en el marco de la esfera pública, “sometidas al escrutinio público”, la posibilidad de desconocer la legitimidad tanto de lo que se decide como de los espacios participativos e impugnarlos se tornaría más difícil.

**Figura II. Repensando las condiciones de la deliberación.**

PARTICIPANTES	¿Quiénes?
TEMAS	¿Qué?
MODOS	¿Cómo?
FRECUENCIA	¿Cuándo?
MOMENTOS	¿Cuándo?
LUGARES	¿Dónde?
RECURSOS	¿Con qué?
PUBLICIDAD	¿Cómo se convoca?

Y, por último, la publicidad puede ser analizada como un elemento que garantiza, en parte, el pluralismo de los espacios participativos, esto es, la ampliación de las voces que pueden intervenir en la deliberación que les afecta. Es por eso, afirma Echavarría (2000: 129), que es “importante trabajar sobre los criterios explícitos e implícitos de reconocimiento de los distintos sujetos en las instituciones”. Los criterios y medios utilizados para la difusión de las instituciones participativas, como así también de sus convocatorias específicas, condicionarán quiénes efectivamente conocen y acceden a esos espacios.

### *2.1. Oportunidades y problemas de la deliberación situada.*

A partir de los desarrollos conceptuales presentados y teniendo como eje la identificación de las condiciones para la deliberación, sintetizamos en la Figura III el análisis de las instituciones participativas ya descritas en la introducción. Cabe aclarar que si bien, a los fines meramente expositivos, se presenta el análisis de esta manera, la ampliación de las dimensiones de estudio consideradas es resultado de un diálogo permanente entre las observaciones realizadas y el marco deliberativo; producto de la propia reflexividad de la construcción del conocimiento social.

De las dimensiones caracterizadas en la Figura III, nos interesa puntualizar algunas cuestiones relacionadas con los elementos señalados anteriormente –recursos y publicidad– vinculados fundamentalmente a las dos últimas preguntas: ¿Con qué? y ¿Cómo se convoca?

En relación a los recursos para la implementación y sostenimiento de la deliberación en los espacios participativos observamos, en primer lugar, algunas dificultades ligadas a la garantía de acceso a la información de los participantes. En las audiencias públicas, por ejemplo, la información gubernamental que se pone a disposición es el propio expediente objeto de la deliberación. Esto representa, en general, un volumen importante de información en un vocabulario técnico que dificulta su apropiación y análisis por parte de los vecinos. A partir de lo cual estamos en condiciones de afirmar que los criterios de simplicidad y comprensibilidad de la información pública no se estarían cumpliendo.

Asimismo, en el caso de las Juntas de Participación Vecinal (JPV) se observa de manera recurrente el uso de la información como recurso de poder, tanto por parte de las autoridades municipales (funcionarios de la Secretaría de Participación y de los Centros de Participación Comunal) como también por los propios vecinos participantes del espacio. Esto actúa como un condicionante de la deliberación en tanto genera y

reproduce asimetrías dentro del propio espacio, haciendo que aquellos que no acceden a dicho recurso se vean imposibilitados de participar en las discusiones de manera informada. Todo lo cual favorece, en ocasiones, la delegación de la facultad de participar en la toma de decisiones en aquellos sujetos considerados “informados” y dejando una función de mera ratificación, de las decisiones por ellos tomadas, para el resto de los ciudadanos directamente afectados por la problemática en cuestión y habilitados/reconocidos para participar. En estrecha conexión con este problema, la entronización del saber técnico de los funcionarios municipales, en tanto concedores de las normas y procedimientos que viabilizan los distintos proyectos, provocando la anulación del debate político, de la discusión acerca de los fundamentos políticos de las soluciones técnicas. Esto es, se plantea la necesidad del conocimiento técnico para poder decidir, solapando el carácter político de la decisión.

En lo que respecta a la consideración del espacio físico de reunión como recurso para el sostenimiento de la participación, los límites de las instituciones analizadas no son menores. Las Juntas de Participación Vecinal son instituciones que requieren de reuniones periódicas, mensual o quincenalmente y, en algunos casos, hasta semanalmente se reúne la Mesa Coordinadora de las mismas. Sin embargo, se observa la falta de un espacio físico propio y permanente para la realización de dichas reuniones. Si bien los encuentros tienen lugar en los Centros de Participación Comunal (CPC), no existe un espacio específico destinado a las JPV lo cual implica que los lugares de reunión no son fijos sino que se adaptan a las necesidades derivadas de las demás actividades desarrolladas en el CPC.

Del mismo modo, en lo que se refiere a lo que denominamos costeo de funcionamiento, que ha sido también problematizado por los participantes de las Juntas de Participación Vecinal, fundamentalmente en lo que se refiere a comunicación (acceso a servicio de telefonía o fondos que permitan costear las llamadas realizadas para garantizar la convocatoria periódica y permanencia de los participantes); traslados (exenciones para la movilidad en el transporte público para viabilizar la participación en las reuniones convocadas por el área central del municipio asociadas al funcionamiento de las Juntas) e insumos (papelería y/o recursos informáticos para garantizar el registro de la memoria de las deliberaciones y la circulación de la información entre los participantes). Todo lo cual ha sido sucesivamente demandado hacia las autoridades municipales.

Actualmente, en el componente denominado “soporte financiero y técnico” del programa de fortalecimiento

**Figura III: Condicionamientos de la deliberación en diseños situados**

	AUDIENCIAS PÚBLICAS	JUNTAS DE PARTICIPACIÓN VECINAL	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
¿Quiénes?	Vecinos/as y organizaciones.	Organizaciones.	Vecinos/as.
¿Qué?	Autorización del uso de recursos públicos en la ciudad.	Consultivo y propositivo en la aplicación de recursos y gestor de obra en una jurisdicción de la ciudad.	Decide aplicación de una porción de los recursos públicos en una zona barrial.
¿Cómo?	Expresión de la opinión de los afectados.	Construcción de consensos en espacios colegiados.	Agregación de preferencias individuales.
¿Cuándo?	Única vez por cada uno de los temas que requieran autorización.	Periódicamente	1 vez por ciclo presupuestario.
¿Cuándo?	Ex – ante (autorización).	Todo el proceso.	Ex – ante (autorización).
¿Dónde?	Concejo Deliberante u otro edificio público.	Centros de Participación Comunal.	Edificios públicos en el sector barrial.
¿Con qué?	Acceso a demanda a la información pública objeto de discusión, recursos económicos individuales u organizacionales.	Información y recursos de funcionamiento que disponibilizan los funcionarios y de manera complementaria por las organizaciones para la toma de decisiones.	Información y recursos de funcionamiento que disponibilizan los funcionarios y de manera complementaria por las organizaciones para la toma de decisiones.
¿Cómo se convoca?	Páginas web oficiales Medios masivos de comunicación.	A través de la coordinación (Director del Centro de Participación Comunal).	A través de la Autoridad de aplicación (Secretaría) y el funcionario territorial (Director del Centro de Participación Comunal).

Fuente: Elaboración propia en base a la observación de la implementación de estas instituciones en la ciudad de Córdoba, Argentina

de los espacios de participación en la ciudad estaría comenzando a contemplarse este tipo de factores.

Pero es en la publicidad donde la deliberación plantea serios interrogantes en las instituciones observadas, particularmente, en lo que se refiere a garantizar la amplitud de la convocatoria y, consecuentemente, el pluralismo de estos espacios. En el caso de las audiencias públicas si bien la difusión de su convocatoria debe hacerse, de acuerdo a la normativa, a través de los medios de comunicación masiva, en la práctica ésta se restringe a la publicación de avisos en los principales medios gráficos de la ciudad acompañado de su anuncio ocasional en los noticieros televisivos. Además, se envían invitaciones con una base de datos construida a partir de los ciudadanos y organizaciones que ya participaron en audiencias anteriores, lo cual ofrece serias limitaciones cuando se trata de ampliar las voces que participan de la deliberación.

En lo que respecta a las Juntas de Participación Vecinal y al Presupuesto Participativo, la difusión de su “existencia”, vigencia y/o presencia en el marco institu-

cional local, así como de sus convocatorias periódicas quedan supeditadas, a las estrategias y necesidades de implementación de la Secretaría de Participación Ciudadana (cronogramas de la administración local, generación de “consensos” previos) y, complementariamente, de manera cada vez más evidente, a la discrecionalidad de las autoridades de los Centros Participación Comunal. Todo lo cual se traduce, en algunos casos, en convocatorias que se realizan por afinidad político-partidaria o que reproducen, como en el caso de las audiencias, las invitaciones con los antiguos participantes y su red de relaciones. Sin reconocerse una estrategia articulada con el área de prensa de la municipalidad que garantice la instalación de la “agenda de la participación” en la opinión pública, a través de campañas públicas masivas y el trabajo con los medios comunitarios y barriales de manera, nuevamente, de promover la mayor participación posible.

Por último, retomando la idea de la publicidad como protección, destacamos que la experiencia en la ciudad de Córdoba ha demostrado la importancia de la difusión pública tanto de los proyectos elaborados

en el seno de las Juntas de Participación Vecinal y el Presupuesto Participativo, como de las propias instituciones como una forma de protección de lo construido en esos espacios y del derecho a participar en las decisiones públicas reconocido en los mismos. Esto se observa, especialmente, frente a la falta de implementación de los proyectos participativamente aprobados en el marco de una gestión y a los procesos electorales de renovación del ejecutivo local, en una tradición de discontinuidades que pone en tela de juicio los compromisos asumidos por el gobierno.

### III. SENTIDOS Y PRÁCTICAS

Decíamos que para analizar la factibilidad de las propuestas deliberativas era necesario también poner el foco del análisis en los significados y prácticas de los ciudadanos, que nos permiten comprender obstáculos empíricos al modelo que no se derivarían necesariamente de hechos sociales contingentes (Bohman, 1998) o de las características que asume el diseño institucional (Fung, 2003). En tal sentido, retomamos las observaciones de Avritzer (1998) quien, partiendo de la noción de cultura política de Taylor, afirma que la democracia debe ser entendida como la “interrelación de la libre operación del sistema político con el sistema de normas, valores, creencias y tradiciones culturales que predomina al interior de ese mismo sistema político”. Esto demanda problematizar la forma en que los diferentes actores políticos incorporan la institucionalidad vigente, estudiar el “sentido común e intersubjetivo incorporado en esa realidad social” (Taylor *apud* Avritzer, 1998:110).

Así, parafraseando al autor, podemos decir que es tan importante la vigencia de instituciones de gestión participativa y las características deliberativas de su diseño, como la actitud de los ciudadanos respecto de las mismas, sus prácticas y aprendizajes en ellas. Porque la democracia no se da en el “vacío”, debemos tener en cuenta la cultura política, las diversas formas de lidiar con lo político en articulación con las instituciones.

La cultura es sentido común en tanto interiorización de las razones de un comportamiento, que termina creando automatismo o “el camino corto del procedimiento racionalizado con anterioridad” (Berstein, 1999: 401). No obstante, en el mismo se manifiestan elementos difusos y dispersos de las visiones de mundo, constituyendo una base flexible y móvil que puede ser el punto de partida de una concepción crítica de lo naturalizado o irracional tradicionalmente asociado al sentido común.

A diferencia de las perspectivas que buscan en la cultura política determinados valores compartidos, como

factor de cohesión y condición posibilidad de la vida democrática, consideramos que de lo que se trata es de reconocer el conjunto de significados que los ciudadanos ponen en juego en sus interacciones, que emplean para pensar sobre el mundo político, particularmente para el caso de nuestro interés, para pensar y actuar en los espacios abiertos a la participación. Esto es, la visión que construyen acerca de las instituciones participativas y de su posición en las mismas.

Esto presupone, como afirma Martin (1992: 11-12, nuestra traducción), la “existencia de valores, códigos y símbolos que mediatizan las relaciones de poder y la competencia por los beneficios materiales o simbólicos [y] permiten al ciudadano articular la experiencia concreta de su existencia y los sistemas de poder en los que están incluidos, interpretarlos y apreciarlos conjuntamente”.

Para los fines de este trabajo, partiendo de la propuesta de Martin (1992) y Swidler (1986), consideraremos las siguientes dimensiones o “dominios” que en interacción constituyen la cultura política: ético, normativo, procedimental-institucional y práctico.

El dominio ético, refiere a las grandes orientaciones que se encuentran en el centro de las culturas de pertenencia: concepciones del bien y del mal, representaciones de la autoridad y de los tipos posibles de actitudes hacia la autoridad, instrumentos de valoración de conductas de los dirigentes y de aquellos que aspiran a serlo (Martin, 1992: 26). Completa para nosotros esta dimensión de la cultura política, la especificación de las representaciones acerca de la participación en las decisiones sobre lo público.

La dimensión normativa cristalizada en el derecho, concentra la lectura en las actitudes frente al complejo de normas, tanto consagradas en el marco del Estado de Derecho (leyes, ordenanzas, decretos, reglamentos), como de aquellas que provienen del espacio comunitario. En este caso, de lo que se trata es de la facticidad de las mismas en las prácticas de los ciudadanos, quienes pueden decidir respetarlas o no.

El dominio procedimental-institucional, lleva la mirada hacia los mecanismos de toma de decisiones y las construcciones institucionales, en este caso de los espacios de gestión participativos, en los cuales tienen lugar los objetivos y estrategias de los ciudadanos, de manera individual y colectiva. Da cuenta de las visiones o representaciones de los ciudadanos acerca del Estado, y en este caso de los ámbitos abiertos a la participación, así como de su posición en los mismos.

Finalmente, la dimensión de las prácticas nos remite aquellos estilos, modos o repertorios persistentes de ordenar la acción a lo largo del tiempo; a las herramientas o componentes que permiten la construcción de una estrategia de acción política (hábitos, habilidades y estilos). Como sostiene Tilly, el término “repertorio” busca capturar, en este caso, la combinación de elementos históricos –libretos, propios de los períodos asentados donde no hay cuestionamiento de lo dado– y la innovación o creación –improvisación de los períodos de transformación– (Cf. Swidler, 1996/97).

#### IV. LOS CIUDADANOS EN LAS INSTITUCIONES<sup>10</sup>

Los estudios internacionales sobre los valores democráticos sostenidos por los ciudadanos en Latinoamérica, particularmente en Argentina, muestran que la participación no es percibida como una de las principales carencias del sistema y es en última instancia lo que define qué es un buen ciudadano (después de votar, pagar los impuestos, obedecer las leyes, ayudar a los nacionales, elegir productos medioambientalmente responsables y cumplir con el servicio militar).

En el contexto local, al institucionalizar la participación el constituyente diferenció entre participación política y participación social (complementaria de la anterior y referida a temas “concretos”, actividades y/o necesidades específicas), realizando una exaltación de “lo vecinal” y distinguiéndolo de lo ciudadano. Se trata de una redefinición del significado y trascendencia del movimiento asociacionista y autogestionario vinculado a la integración de los inmigrantes, de las primeras décadas del siglo XX, de la que provienen las prácticas vecinales.

Los sentidos de la participación que se ponen en juego en el devenir de las Juntas, actualizan las distinciones de las que dio cuenta el legislador. Así, lo vecinal como representación de lo colectivo se opone al particularismo que se adjudica a otro tipo de actores que construyen la ciudad (especialmente, a las organizaciones no gubernamentales reconocidas para conformar la institución). Además, se condenan prácticas concebidas como propias del espacio político partidario, tales como la organización y/o movilización de los vecinos para participar en las asambleas. Así, desde el diseño a las experiencias de implementación se sostiene la distinción entre lo político y lo vecinal, desde una lectura negativa de lo político asociado a lo partidario.

<sup>10</sup> Las reflexiones de este apartado se limitan a la observación realizada a las Juntas de Participación Vecinal, dado que en el tiempo de ejecución de los mencionados proyectos, las audiencias no constituyen un corpus suficientemente amplio y el presupuesto participativo no ha comenzado aún a ser implementado.

El legislador también ha situado la relevancia de las Juntas de Participación Vecinal en el contexto de las grandes ciudades en las que se impondría la necesidad de una mediación entre el ciudadano y la administración lejana, destacando su carácter consultivo y subrayando la modalidad representativa de ejercicio del poder: “para nosotros en modo alguno deben interferir en las funciones de gobierno comunal, que corresponden exclusivamente a quienes ostentan el mandato popular” (Hernandez, 1997: 500).

Esta visión acerca de la participación y del propio espacio de participación es la que subyace en los discursos y prácticas de los implementadores, quienes entienden la participación en el marco de los flujos de información: información para la toma de decisiones en el gobierno (reflejo eficiente de lo que pasa en el territorio) y información para disminuir la incertidumbre de los vecinos. Así la participación es el canal por el que se transmiten fidedignamente en ambos sentidos los mensajes. El ciudadano es concebido como un mediador “responsable” del sostenimiento de dichos flujos. Como decía el legislador: “Se trata, pues, de un medio más para estimular la vida cívica y la participación vecinal, de tanta trascendencia en el orden local” (Hernandez, 1997: 500).

Además, en un contexto de quiebre de los intercambios, de la fluidez en la comunicación entre la administración y los vecinos, sobresale la “confianza” como valor orientador de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. En tal sentido, las acciones se dirigen al cumplimiento de la “promesa”, de los compromisos como condición de posibilidad de una re-edición de la institución participativa<sup>11</sup>.

Finalmente, desde la Administración se cualifica tanto el espacio como el modelo de participante deseado. En cuanto a las Juntas, se sostiene la importancia de la ‘acción’ sobre la ‘deliberación’ y del consenso, como base de dicha acción, sobre la diversidad de posiciones existentes al interior del espacio. Sobre el perfil del participante, los dichos nos remiten a: la especialización, la idoneidad, la capacitación y su referencia y protagonismo permanente en el territorio, en el fragmento del barrio, asimilado al hogar. Como afirmáramos ya en trabajos anteriores referidos a las representaciones y prácticas ciudadanas en Córdoba: “el barrio

<sup>11</sup> Cabe destacar que las Juntas de Participación Ciudadana fueron reglamentadas en 2008 y su implementación se inició en el año 2009. Sin embargo con el cambio de gestión en 2011, los implementadores asumen una actitud fundacional respecto del espacio participativo, haciendo casi tabula rasa respecto de las experiencias acumuladas en el mismo. Por ejemplo: para dar inicio a las actividades y renovar las Mesas Coordinadoras, no se convocó a los integrantes de las mismas sino que la administración inició de cero, en la mayoría de los casos, la convocatoria.

aparece como la comunidad natural y horizonte de prácticas que, respondiendo a sus particularidades y necesidades específicas, no se insertan en una estrategia común o colectiva” (Echavarría, 2008: 157).

Desde la perspectiva de los participantes también se destaca la idea de la participación como acción pero no en oposición a la deliberación, sino a su enclaustramiento burocrático. Se trata de pasar de los papeles a la acción. También la información es un valor reconocido, vinculado al conocimiento de reglas y criterios que rigen para la toma de decisiones. Porque esto es lo que les permitiría reconocer la trayectoria del espacio de participación, que de otra manera les es ajena (desconocen “donde están parados”, qué pueden esperar, hacia dónde se dirige el proceso y los compromisos del gobierno).

Asimismo, respecto de la información, se enfatiza en su “oportunidad”, es decir, se ponen de relieve los tiempos necesarios para que la misma viabilice la participación. De lo que se trata es de evitar formas que redunden en sobrecarga informativa de los espacios de participación, que condicionen su procesamiento e impidan la concreción de agendas de trabajo autónomas en las Juntas.

El contexto de quiebre, al que hacíamos mención anteriormente, en el caso de los vecinos, remite al valor del “compromiso”. Esto es, a la necesidad de sostener la participación a lo largo del tiempo, de honrar las responsabilidades asumidas y acuerdos alcanzados en el espacio.

En consonancia con los diagnósticos internacionales, el cumplimiento de la norma, el respeto a la ley es lo que define al ciudadano responsable y se traduce en un apego a los principios ordenadores de la lógica burocrática. En este punto el dominio ético se imbrica claramente con la dimensión normativa. En la cual, nuevamente, es posible distinguir las actitudes y posicionamientos privilegiados por implementadores y ciudadanos participantes.

La administración reconoce los límites o tensiones que la experiencia de implementación acarrea en términos de justicia (“no se puede medir con la vara de lo justo lo que viene medio tuerto”), no obstante lo cual prioriza el cumplimiento del ordenamiento existente (“la ordenanza está y nosotros la vamos a hacer cumplir”), dilatando la discusión pública de su reforma o revisión<sup>12</sup>.

12 El gobierno conformó una comisión -integrada por representantes del poder ejecutivo, del poder legislativo y de los vecinos- para la revisión de la normativa vigente en los distintos espacios de participación existentes en la ciudad que hasta el momento no produjo resultados que hayan sido publicados.

En el caso de los vecinos se destaca el carácter ambivalente en la relación con la norma. El derecho es una ventana de oportunidad que faculta al espacio de participación, cuando se realiza una interpretación ampliada de las ordenanzas procurando la “habilitación” de facultades y derechos y el resguardo ante aparentes violaciones cometidas (“nos ganamos el derecho de seguir sancionando sin funcionarios”).<sup>13</sup> Al mismo tiempo, es en el derecho estatal, en sus prescripciones y lógicas, que los ciudadanos ponen las fronteras de lo posible. Así, subordinan las experiencias de autorregulación a su legitimidad, limitándose a una nueva acción de adensamiento del mismo, y, además, incorporan la gramática del expediente al espacio de participación como rutina para la canalización de demandas.

La aceptación del Derecho estatal y su cumplimiento aparece problematizada por los vecinos desde las expectativas incumplidas de reciprocidad en la subordinación a la norma, tanto de los actores estatales como de los propios ciudadanos.

Cuando se trata de revisar la visión que los funcionarios tienen acerca del espacio de participación, se observa de manera recurrente la construcción de la provisoriedad, ya sea por el contexto de excepción o por el carácter innovador de los mismos. Anteponiendo la necesidad de “limpiar” (identificar y resolver los usos espurios del espacio y sus recursos) y “ordenar” (“meter en esquemas administrativos de cumplimiento” los expedientes asociados al espacio de participación) se justifica el ritmo pausado de la implementación. En contraposición, los vecinos ven los espacios de participación como una oportunidad de cambio de abajo hacia arriba en la gestión de la ciudad. En este sentido, advierten en su experiencia la ineficacia del espacio deliberativo (decisiones no vinculantes) y el vaciamiento de la participación (vinculado a la multiplicación de espacios que se solapan en la estructura de la administración y refrendan decisiones ya tomadas, a la falta de compromiso de los funcionarios).

En este contexto, ¿cuál es la visión que los ciudadanos tienen de su posición en el espacio participativo? En la medida en que el derecho y el trámite burocrático estructuran no sólo la lógica administrativa sino también sus formas de interacción, el incumplimiento de los procedimientos los coloca en un no lugar o niega su reconocimiento como sujetos políticos. En tal sentido afirman: “No soy nada”. Asimismo, cuando son

13 Tal es el caso de aquellos que amparados en el artículo 14 de la ordenanza 11448, (el cual establece como criterio, de interpretación o para dirimir conflictos, el favorecer la mayor participación) garantizan las sesiones de la Mesa Coordinadora aún sin la participación del Coordinador, único representante del gobierno municipal en ese espacio de co-gestión.

reconocidos, los vecinos se perciben como el “brazo largo de la Administración”, la “cara visible de la promesas” de otro (la Administración). Es decir, no son actores o son actores de un libreto que escribió otro.

Finalmente, a pesar de que ya hemos referenciado diferentes prácticas en relación a los valores y creencias compartidos por implementadores y vecinos en el marco de las Juntas, podemos puntualizar algunos moldes o estilos de acción presentes en las relaciones interpersonales que se despliegan en dichas instituciones.

En lo que hace a los implementadores se destaca un estilo de interacción con los vecinos que participan de las Juntas, particularmente de las Mesas Coordinadoras, marcado por lo que algunos autores han denominado la retórica de lo directo. Es decir, usan claves de interpelación familiar, cotidiana, del espacio (cuando se refieren a las Juntas como hijos, hijos que tienen diferentes necesidades, que se desarrollan/crecen en diferentes tiempos), de interpretación familiar del espacio político. Lo cual si bien permite una remisión al principal ámbito en el que los vecinos construyen sus categorías de interpretación de la realidad social, organiza implícitamente las jerarquías de los intercambios (padre/hijos).

En el accionar de los ciudadanos participantes observamos ciertas prácticas recurrentes que se asocian con la relación que establecen con lo normativo, donde el apego a la lógica burocrática prima en el accionar de los vecinos. Por ejemplo: la presentación de notas a la Administración municipal para hacer reclamos, solicitar información, iniciar expedientes demandando el cumplimiento de obras prometidas. Sin embargo, ante la ineficacia de estos procedimientos, no sólo recurren a los canales formales, sino que gestionan el “contacto directo”, a través de reuniones con los concejales que representan a sus zonas o territorios y demandan, insistentemente, la presencia de los funcionarios municipales para poder presentar sus inquietudes en un intercambio cara a cara. Así, podemos decir que sus estrategias de acción combinan las vías formales e informales con el propósito de conseguir respuestas a las demandas específicas de los vecinos del territorio en el que se encuentran insertos.

En relación a la gestión de la información, a lo ya dicho hasta aquí debemos sumar la importancia otorgada a la práctica del “registro en actas”, de todo lo que se debate, los compromisos que se asumen, las decisiones que se toman durante las reuniones; como memoria indeleble e incuestionable del colectivo. Otro aspecto que se destaca es la forma que asumen las convocatorias a las diversas reuniones: cadenas telefónicas. La

misma es asumida como una práctica que garantiza la comunicación entre los miembros participantes de la institución y que busca “suplantar” en la mayoría de los casos las deficiencias e inclusive la inexistencia de una comunicación formalizada desde la Administración.

Por último, quisiéramos registrar que a pesar de las apelaciones discursivas registradas en las observaciones, no hemos observado prácticas colectivas “orgánicas” en las instituciones participativas. En términos generales podemos afirmar que en las ocasiones en que algún miembro de las Juntas se ha expresado públicamente en relación a determinados asuntos públicos lo han hecho a título personal, o bien coordinando acciones entre vecinos pertenecientes a distintas zonas de la ciudad, aunque no de manera coordinada como colectivo.

## V. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este trabajo intentamos problematizar, a partir del diálogo constante entre los desarrollos de la teoría deliberativa y la observación participante de instituciones participativas situadas, las condiciones de factibilidad de la deliberación. Particularmente, hicimos foco en los recursos y la publicidad de los espacios deliberativos como dos dimensiones de análisis problematizadas, tanto a partir del marco que orientaba la observación como de las prácticas de los participantes.

Sin embargo, la promoción de la participación deliberativa de la ciudadanía, como un eje transversal en la definición, control e implementación de las políticas públicas, pareciera no constituir una prioridad. Esto es posible de ser afirmado en la medida en que el debate público que integra a los directamente afectados para la toma de decisiones, la constitución de los espacios deliberativos, no adquiere centralidad en los mensajes que el gobierno envía a la ciudadanía, se nutre de limitados recursos de información, de infraestructura y de funcionamiento. El acceso a la información se discute en términos “transparencia”, no de deliberación. Es decir, de lo que se trata es de disminuir la incertidumbre, los costos de oportunidad de las decisiones individuales en lugar de ofrecer condiciones de posibilidad para la construcción de argumentos y, consecuentemente, alternativas inclusivas para la decisión. Todo lo cual no sólo condiciona los resultados de los espacios participativos sino que, antes, condiciona la adhesión ciudadana los mismos.

Es posible afirmar también que es en la publicidad de los espacios construidos y en el compromiso participativo asumido por los vecinos que, en los casos

**Figura IV: ¿Qué conlleva ser un buen ciudadano? (Argentina)**

Votar	76.3
Obedecer las leyes siempre	67.5
Ayudar a los nacionales que están peor que uno	54.5
Elegir productos medioambientalmente responsables	29.9
Cumplir con el servicio militar	28.5
Participar en organizaciones sociales	24.4
Participar en organizaciones políticas	15.1
NS/NC	1.1

Fuente: Latinobarómetro, Informe 2011. Nota: pregunta de respuesta múltiple, totales suman más de 100. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>

analizados, la ciudadanía avanza paulatinamente en la protección de estas interfases deliberativas para la toma de decisiones en el municipio. En tal sentido, observamos que la publicidad, tal y como ha sido presentada en este trabajo, se constituye en un elemento central poco explorado tanto a nivel teórico como en otros contextos en los que se ha analizado la implementación de la deliberación; mientras que, específicamente, en lo que refiere a la circulación de los mensajes se abren nuevos interrogantes que puntualizamos a seguir.

La observación recurrente de prácticas políticas no democráticas, por lo menos en términos deliberativos, nos ha planteado la necesidad de indagar no sólo acerca de los diseños sino también de las culturas políticas desplegadas por los sujetos en estos espacios, su carácter innovador o creativo. ¿Qué hay de nuevo cuando en el marco de un esquema representativo se introduce una institución que apela a una legitimidad participativa de las decisiones públicas? Estamos instados a pensar que se trata de irrupciones no solo en el esquema representativo sobre el que se construye la democracia sino también en la lógica burocrática sobre la que se organiza la administración.

Pero a pesar de que, aparentemente, estaríamos en presencia de nuevas oportunidades para la acción política, los sujetos parecen desarrollar las mismas estrategias que en contextos institucionales anteriores (contacto personal, expediente), donde la cultura y la estructura institucional se refuerzan en la representación y el derecho como forma de mediación. Entonces, consideramos que más que apelar al “retraso cultural” (Swidler, 1996/97) de aquellos que no podrían reorganizar las herramientas de que disponen para la acción, cabe la pregunta acerca de la “novedad” de estos escenarios como transformadores del modelo democrático vigente. ¿Hay verdaderamente nuevas oportunidades? Y esto nos remite nuevamente a repensar el

diseño institucional, sus límites y posibilidades.

Además, cuando en los discursos tanto desde las consultorías como de las administraciones la transformación democrática queda supeditada a la voluntad política de los ejecutivos, creemos que tomar a la cultura política como una variable que interviene en el devenir de las instituciones participativas nos permite relativizar esta premisa. Esta nos permite poner sobre relieve, no sólo la voluntad del gobernante –sus valores, visiones y prácticas- sino también los valores, visiones y prácticas de los ciudadanos, sus recursos, tiempos de aprendizaje y desarrollo de competencias en el hacer para la apropiación de los espacios de poder; a partir de los cuales los participantes de las deliberaciones públicas determinan sus posiciones en el proceso de toma de decisiones y definen las situaciones que alientan e inhiben la acción colectiva. Entendiendo con Bernstein (1999) que esto es resultado de experiencias vividas, por lo que el contexto, como clave de lectura, es no solo el presente sino también el pasado de la acción de los participantes en dichas instituciones, es un elemento relevante de las prácticas que están por venir y que se cristalizan en la institucionalidad.

En tal sentido, consideramos que las experiencias previas y prácticas de la ciudadanía no deben subestimarse, a diferencia de las propuestas que hacen depender el éxito de la deliberación pública fundamentalmente de “la institucionalización de los correspondientes procedimientos y condiciones de comunicación, así como de la interacción entre los procesos deliberativos institucionalizados con las opiniones públicas desarrolladas informalmente” (Vitale, 2006: 746). Es por eso que coincidimos con Avritzer cuando sostiene la importancia de avanzar en la problematización de la forma en que los diferentes actores políticos incorporan la institucionalidad vigente, de estudiar el sentido común e intersubjetivo incorporado en la realidad de las instituciones (el sistema de normas y reglas de la acción política que guía a los actores en diferentes situaciones).

REFERENCIAS

AVRITZER, Leonardo (1995): “Cultura política, actores sociales e democratización”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 28, pp. 109-122.

BADIE, Bertrand y HERMET, Guy (1993): “Las nuevas orientaciones del método comparativo: el regreso del análisis cultural”, *Política Comparada*, pp 36-46.

BERNSTEIN, Serge (1999): “La cultura política”, en Pierre RIOUX y Jean-Francois SIRINELLI (comp.): *Para una historia cultural*. México: Taurus.

BOHMAN, James (1998): “The age of deliberative democracy” *Journal of political philosophy*, vol 6, n. 4, pp 400-425.

ECHAVARRÍA, Corina. (2000) *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa. Estudio comparado de los casos de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (Argentina) y la Prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. Tesis de Maestría en Administración Pública, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, UNC.

\_\_\_\_ (2008): "Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local" en Marco CORDOVA (coord): *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Ecuador: FLACSO.

\_\_\_\_ (2011): "La gestión democrática en la ciudad y la deliberación pública: oportunidades y límites contingentes en las Juntas de Participación Vecinal de la ciudad de Córdoba". *X Congreso Nacional de Ciencia Política*. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba (mimeo).

FORD, Alberto (2009): "Condiciones y acción creadora en las políticas participativas". *VIII Jornadas sobre Democracia Participativa*. Buenos Aires.

FUNG, Archon (2003): "Survey article: Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences". *The journal of political philosophy*, vol. 11, n. 3, pp. 338-367.

FUNG, A. y WRIGHT, E. O. (2003): *Profundizando la Democracia\_ nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

HERNANDEZ, Antonio María (1997): *Derecho Municipal: teoría general*, vol 1. Córdoba: Editorial Depalma.

MARTIN, Denis-Constant (1992): "La découverte des cultures politiques. Esquisse d'une approche comparatiste à partir des expériences africaines", *Lés Carthiers do CERI*, Nro 2.

PATEMAN, Carole (1992): *Participação e teoria democrática*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PÉREZ LEDESMA, Manuel (1994): "Cuando lleguen los días de la cólera (Movimientos sociales, teoría e historia)". *Revista Zona Abierta*, n° 69.

SWIDLER, Ann (1996/97): "La cultura en acción". *Revista Zona Abierta*, n°77/78.

VITALE, Denise (2006): "Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas". *Philosophy Social Criticism*, 32; 739.

**1** Ranking  
Mejor Máster  
Comunicación Política

**2** Ranking  
Mejor Máster  
en Comunicación



**1** Relación  
Calidad-Precio  
en Formación

\* Ranking 250 Master 2014 - Diario El Mundo

**MasterComPol**   
[facebook.com/mastercompol](https://facebook.com/mastercompol)

**Convenio con una de las mejores universidades de Europa (USC)  
Con sedes en Buenos Aires, México y Montevideo**

# RESEÑAS DE LIBROS

## MARKETING POLITICO Y COMUNICACION

*Philippe J. Maarek , Paidós Iberica, 2009. 480 págs. ISBN 9788449322617.*

*Por Juan Luis Fernández López.*

¿Ha sustituido el espectáculo y la tertulia al debate político racional? ¿Priman la imagen y la emoción sobre las ideas? El vertiginoso ascenso del marketing político en la mayor parte de las democracias ha motivado el debate en torno a la pérdida de la calidad de los contenidos y la progresiva desafección ciudadana. Precisamente en su época de madurez, es ahora cuando el marketing político debe afrontar más retos.

En dicho contexto, “Marketing Político y Comunicación”, de Philippe J. Maarek, aborda de manera global el fenómeno, aportando la visión histórica y la contextualización necesarias para esclarecer las causas, consecuencias y futuro del marketing político a uno y otro lado del atlántico. Una guía útil para políticos y comunicadores que ayuda a enterrar prejuicios y que aporta coherencia a un mundo dominado por la fragmentación televisiva y el rápido acontecer de los hechos.

El libro empieza con la trayectoria histórica del márketing político en EEUU y Francia para terminar con el análisis de la comunicación en campañas locales. De lo global a lo local, Maarek explica al lector la influencia del primer debate televisado en Francia, entre Kennedy y Nixon, y termina contando con detalle cómo el alcalde de su pueblo puede aprovecharse de las ventajas del puerta a puerta y del boca a boca.

“Márketing Político y Comunicación” también trata las principales etapas a seguir en una campaña, analizando retos como la construcción de la imagen de un candidato mediocre o la elección de los medios adecuados si se tienen pocos recursos. Aquí es donde futuros consultores o políticos obtendrán las claves para elaborar un organigrama de equipo de campaña o elaborar la mejor estrategia. Así, el autor muestra un extenso abanico de medios tradicionales (panfleto partidista, carteles, radio, televisión...) y nuevos (márketing telefónico, internet...). Todo ello acompañado de casos exitosos y fracasados a uno y otro lado del Atlántico.

Es quizá el punto de los “nuevos medios” donde el libro de Mareek se queda atrás. En un contexto digital en el que los cambios se producen de forma vertiginosa, el libro no explota las nuevas posibilidades de la cultura 2.0 (tejer redes, construir agendas alternativas, posibilidades de participación ciudadana...) ni menciona el cambio de paradigma para los actores tradicionales: medios de comunicación de masas y partidos políticos. Por otra parte, la gran panorámica de Maarek deja por abordar varios aspectos técnicos relevantes, como es la elaboración y valoración de encuestas.

En conclusión, “Márketing Político y Comunicación” es una lectura recomendada para aquellos que quieran una visión global del complejo mundo del márketing político, de sus diferencias respecto al márketing empresarial y de los retos que tiene pendiente por delante. Quizá no profundice en muchos aspectos técnicos, pero es una buena guía de viaje por el trepidante mundo de las campañas electorales.

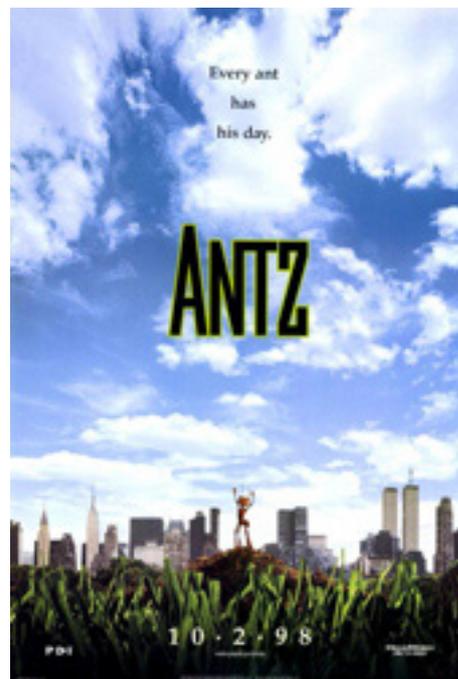


## El TOP 10 de las mejores películas y series de televisión sobre política, según la mirada de Eli Gallardo.

Eli Gallardo. @despegante

### Películas

1. Star Wars (Episodios I a III). *Las tres precuelas tienen un fuerte contenido político, mucho más definido que las tres primeras.*
2. V de Vendetta.
3. JFK.
4. Lincoln.
5. Los idus de marzo.
6. Antz. *Sí, la película de animación.*
7. Primary Colors. *Pese a Travolta.*
8. La caza del octubre rojo. *No es en puridad sobre policy, sino sobre politics, poder y utilidades esperadas.*
9. Dave, presidente por un día. *Pone en duda el "determinismo" presidencialista.*
10. J Edgar. *Tal vez no sea la mejor interpretación de DiCaprio, pero se trata de una película valiente sobre el creador del FBI, con sus sombras.*



### Series

1. The West Wing
2. House of Cards.
3. Boss.
4. The Newsroom.
5. Los Simpson. *Desde la elección de delegados en clase hasta los especiales de Halloween, pasando por el alcalde "corruptus in extremis", la serie está plagada de politics.*
6. The Wire
7. 24
8. Crematorio
9. Scandal.
10. House MD (Cap.17, 1ª temporada). *Un senador quiere convertirse en el primer presidente negro de los EEUU.*



III Edición · 2014-2015

# Máster Universitario Gobierno, Administración y Políticas Públicas

Tu futuro profesional en:



Comunicación de  
Instituciones y  
Administraciones



Formulación  
y Gestión de  
Políticas Públicas



Gobierno y Alta  
Administración  
Pública



04240301 by Jock Cooper - <http://www.fractal-recursions.com/>

## CPAUM

CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN  
DEPARTAMENTO DE LA UNIVERSIDAD DE MURCIA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración  
Facultad de Derecho | Universidad de Murcia  
+34 868 88 83 58 | [info.mastergapp@um.es](mailto:info.mastergapp@um.es)



UNIVERSIDAD DE  
MURCIA



PRÓXIMA EDICIÓN

# PROCESOS DE COMUNICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.

SÍGUENOS EN



Si perteneces a la asociación ALICE, y deseas compartir con el resto de socios un evento, una noticia o cualquier otra información que consideres relevante para publicar en la web, envíanos un correo a:

[newsletter@alice-comunicacionpolitica.com](mailto:newsletter@alice-comunicacionpolitica.com)

# ALICE

Asociación Latinoamericana  
de Investigadores  
en Campañas Electorales

