

INNOVACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN POR SORTEO: “CONCEJO A LA CASA”, EL PRIMER CASO DE DEMOCRACIA POR ALEATORIEDAD EN COLOMBIA

SEBASTIÁN CAMILO GUANUMEN-PARRA*
DAVID LEONARDO NÚÑEZ-AMÓRTEGUI**

Resumen

Este artículo analiza la iniciativa “Concejo a la casa” desarrollada por DemoLab, el Laboratorio del Concejo Abierto de Bogotá, como el primer caso de innovación política en Colombia que utiliza el sorteo como mecanismo de selección para un proceso de participación ciudadana. Mediante la consolidación de un marco conceptual basado en la innovación política y el sorteo, y el análisis descriptivo de los datos de “Concejo a la casa”, se aborda la relación entre la representatividad descriptiva de la aleatoriedad y las condiciones para reducir algunas de las barreras y los sesgos que plantea la participación.

Palabras clave: innovación política; sorteo; participación; democracia; aleatoriedad.

POLITICAL INNOVATION AND PARTICIPATION BY LOTTERY: “CONCEJO A LA CASA”, THE FIRST CASE OF ALEATORIC DEMOCRACY IN COLOMBIA

Abstract

This paper analyzes “Concejo a la casa”, the initiative developed by DemoLab, the Open Council Laboratory of Bogota, as the first case of political innovation in Colombia that uses lottery as a selection mechanism for a process of citizen participation. It builds upon both

* Magíster en Planeación Educativa, Economía y Desarrollo Internacional, University College London. Director de Innovación Política, Exstituto de Política Abierta, Bogotá (Colombia). [sebastian.guanumen26@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-4799-8555].

** Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Director de Proyectos, Exstituto de Política Abierta, Bogotá (Colombia). [davidnuneza@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0002-5432-6167].

Recibido: 22/06/2020 / Modificado: 13/09/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

Guanumen-Parra, S. C. y Núñez-Amórtégui, D. L. (2021). Innovación política y participación por sorteo: “Concejo a la casa”, el primer caso de democracia por aleatoriedad en Colombia. *OPERA*, 28, 111-138.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.06>

the conceptual framework based on political innovation and lottery, and the descriptive analysis of the data collected by “Concejo a la casa” to explore the relationship between the descriptive representation of randomness and the conditions that enhance the reduction of some barriers and bias related to participation.

Key words: Political innovation; participation; aleatoric democracy; lottery; democracy.

INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta un análisis de la participación ciudadana en “Concejo a la casa”, la primera iniciativa experimental de innovación política realizada por DemoLab, el Laboratorio de Concejo Abierto de Bogotá, que es, además, el primer caso en Colombia en involucrar mecanismos de selección aleatoria para el fortalecimiento del debate sobre políticas públicas.

DemoLab es una iniciativa de innovación política emprendida por una alianza entre organizaciones de la sociedad civil¹ y el Concejo de Bogotá. Este tiene como objetivo fortalecer la confianza entre la ciudadanía y el Concejo mediante la apertura, la participación ciudadana y la innovación. Para esto, el laboratorio diseña e implementa espacios de participación e incidencia ciudadana, desarrolla herramientas y articula comunidades de innovación en el Concejo de Bogotá.

“Concejo a la casa” es el primer proceso desarrollado por DemoLab que, en el contexto de aislamiento social preventivo obligatorio frente a la pandemia de la covid-19, abrió escenarios virtuales de participación para el fortalecimiento del debate sobre el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá 2020-2023. En respuesta a las limitaciones que el aislamiento impone a la participación ciudadana, es fundamental que las instituciones generen mecanismos innovadores y eficaces para el involucramiento de la ciudadanía, que contribuyan a la superación de las limitaciones y los sesgos tradicionales de la participación.

Al ser este el primer ejercicio de innovación política en una corporación pública de orden distrital, que involucra por primera vez mecanismos de selección por sorteo en Colombia, es fundamental realizar un análisis a profundidad que permita recoger aprendizajes y contribuir al mejoramiento de sus procesos, herramientas y metodologías, de modo que pueda ser replicado, no solo en el Concejo de Bogotá, sino en otras corporaciones públicas en Colombia o a nivel internacional.

Este artículo plantea un marco conceptual que aborda la innovación política y profundiza en el sorteo (*sortition*) como mecanismo para la innovación y la apertura. Partiendo de este se analizan los datos que expresan las características y el nivel de participación de la ciudadanía seleccionada para ser parte de “Concejo a la casa”. El análisis plantea dos hipótesis principales: 1) la ciudadanía interesada (inscrita voluntariamente) puede ser igual de representativa en términos descriptivos a la ciudadanía seleccionada de manera 100% aleatoria, y 2) sin las condiciones materiales necesarias o los

1 Organizaciones: Exstituto de Política Abierta, Fundación Corona, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD), la Fundación Avina, Ideemos y Diseño Público.

incentivos adecuados, el sorteo, por más innovador, es insuficiente para solucionar los sesgos de la participación.

La primera hipótesis se analiza respondiendo preguntas que permiten caracterizar a las personas seleccionadas para participar en “Concejo a la casa”: ¿Quiénes fueron seleccionadas para “Concejo a la casa”? ¿Quiénes son las personas inscritas? ¿Quiénes son las personas seleccionadas por sorteo? ¿A qué localidad, género, rango de edad y estrato socioeconómico pertenecen?

La segunda hipótesis se analiza respondiendo las preguntas: ¿Quiénes participaron en las sesiones virtuales de “Concejo a la casa”? ¿Quiénes no hicieron parte de las actividades de “Concejo a la casa”? ¿A qué localidad, género, grupo etario, estrato socioeconómico pertenecen y cómo fueron seleccionados?

Por último, se exponen algunas reflexiones como resultado del análisis del caso de estudio, las cuales están relacionadas con el vínculo entre el sorteo como mecanismo de selección y la participación ciudadana, las barreras de acceso y permanencia en el proceso, la inclusión de población históricamente subrepresentada como las mujeres, y la relación entre la participación y los diferentes grupos etarios y estratos socioeconómicos.

MARCO CONCEPTUAL

La innovación política más allá de la innovación pública

Los gobiernos y la academia han venido estudiando y promoviendo la innovación pública como una forma intencionada de desarrollo y

difusión de ideas nuevas y creativas para definir y producir valor público (OECD, 2019a, 2019b; Bason, 2017). Los procesos y mecanismos de innovación se centran en el abordaje de desafíos y retos públicos de alta complejidad e incertidumbre, para explorar, experimentar y probar alternativas que permitan aprender y mejorar, con la mayor asertividad y eficiencia, hasta llegar a soluciones efectivas que puedan ser sostenibles y escalables (Mulgan, 2014; Levin *et al.*, 2012).

Es importante mencionar que varios académicos han centrado su estudio en las realidades del sector público buscando identificar los habilitantes y las barreras de la innovación pública, así como proponiendo alternativas para modernizar la gestión pública (Borins, 2014; Eggers y Singh, 2009; Agger y Sørensen, 2014; OECD, 2017), e incluyendo cambios en actitudes, procesos, valores, comportamientos y liderazgos, para lograr cocrear decisiones que permitan el mejoramiento de los servicios públicos (Mariñez, 2017).

Sin embargo, según Sørensen (2016), el enfoque de innovación de servicio y de valor público no aborda con suficiente profundidad su interrelación y dependencia con los contextos político-organizacionales. Es decir, cómo las decisiones públicas están determinadas por percepciones políticas de lo que está bien, es justo y se considera valioso para el individuo o la sociedad. La innovación en el sector público está condicionada por la existencia o ausencia de políticas públicas, priorización del recurso público y voluntades que hacen parte del clima, las agendas o los actores políticos.

Por consiguiente, autores como Agger y Sørensen (2014), Sørensen (2016) y Helms

(2015) plantean la necesidad de entender la innovación en un espectro más amplio que el público: la innovación política. Es decir, la innovación desarrollada en, por y para las instituciones (*polity*), los procesos (*politics*) y los programas (*policy*) políticos, con el fin de tener un mejor entendimiento y análisis de cómo la innovación se lleva a cabo e impacta los sistemas políticos y su capacidad de actualizarse.

Siguiendo a Sørensen (2016), la innovación política toma tres formas de acuerdo con la teoría política: 1) innovación en *polity*, la cual involucra un esfuerzo intencionado para reorganizar los límites de las instituciones políticas así como los marcos y procedimientos que regulan la formación y la promulgación de decisiones democráticamente legítimas para determinar lo que significa el valor público para la sociedad; 2) innovación en *politics*, que se refiere al desarrollo y la implementación de nuevas formas en las cuales los actores políticos obtienen poder político legítimo e influencia democrática; 3) innovación en *policy*, que involucra la reformulación y la elaboración de nuevas estrategias, objetivos, visiones, programas y políticas públicas que buscan guiar la producción y el contenido del valor público.

La innovación política según autores como Sørensen (2016) y Meijer *et al.* (2017) constituye una nueva percepción de lo que cuenta como valor público y nuevas formas de transformar ese valor público en objetivos, principios y reglas legítimas para la gobernanza pública. A diferencia de la innovación pública que busca materializar cambios en la forma en la que el valor público es producido, previsto y distribuido, la innovación política le da sentido y fondo a ese valor público, es decir, determina

lo que es o no el valor público para la sociedad o el individuo. En otras palabras, la innovación política condiciona la innovación pública puesto que esta depende de factores políticos, creando una interconexión poco explorada en la literatura, pero necesaria para determinar cómo se transforman las instituciones, los procesos y los programas políticos.

Es importante mencionar que, si bien la innovación política se podría referir o conceptualizar en términos de nuevas formas, ideas y contenidos para cualquier sistema político, la literatura en general, y este artículo en específico, la desarrolla y se enfoca en los cambios que tienen los sistemas democráticos gracias a los procesos de innovación. A diferencia de autores como Smith (2009), Michels (2011), Goodin y Dryzek (2006), que hablan de innovación democrática, innovación en la gobernanza democrática, innovación deliberativa y técnicas de innovación democrática, respectivamente; la innovación política es un proceso intencional y proactivo que involucra la generación, adopción y réplica de nuevas ideas y prácticas que producen un cambio cualitativo en un contexto o sistema político específico.

Algunos de esos cambios cualitativos relacionados con la innovación política en el contexto latinoamericano han sido explorados por autores de la Red de Innovación Política en América Latina como Bianchi (2017), Orofino y Lago (2017), Freitas (2017), D'alejandro (2017), Scrollini (2017), Brito y Narváez (2017), Jackson (2017), Frizzera (2016), Collada (2016), Hernández y Mora (2018), Díaz y Pérez (2018), Núñez (2018) y Guanumen (2018, 2019).

Estos autores latinoamericanos plantean una relación intrínseca entre la innovación

y el desarrollo de la capacidad política de la ciudadanía. Es decir, nuevas formas de construcción de poder o potencia colectiva, articulación de procesos políticos y públicos en red, relaciones más simétricas entre ciudadanía e instituciones, sociedades abiertas sin techos de cristal y modelos de gobernanza más horizontales. También se plantean modelos socio-céntricos, como el “pro-común”, que buscan redistribuir el poder entre las instituciones políticas y la ciudadanía para lograr transformaciones profundas en los sistemas políticos, sociales y culturales, con un alto componente de agencia para intervenir en la vida pública de la sociedad; o como los “partidos políticos abiertos” con lógicas colaborativas, de transparencia, y participación ciudadana directa en los procesos internos de las instituciones políticas y democráticas. Adicionalmente, autores como Graglia (2019) plantean la innovación política como un mecanismo para fortalecer o recuperar la relación de confianza entre la ciudadanía, la política y sus instituciones.

Es en la relación entre la conceptualización y teorización de las visiones europeas, de autores como Sørensen (2016) y Meijer *et al.* (2017), entre otras, y las visiones latinoamericanas de los miembros de la Red de Innovación Política, entre otros, que la innovación política puede ser entendida como una serie de prácticas que permiten que se lleve a cabo una redistribución del poder político y que se reduzcan las desigualdades económicas, sociales, de género y raza que atraviesan las sociedades, mediante herramientas y procesos descentralizados y replicables, tecnologías digitales y análogas, y procesos de experimentación e iteración constante para resolver problemas

persistentes en contextos diversos. Siempre ubicándola en los tres niveles de acción, la innovación en las instituciones (*polity*), los procesos (*politics*) y los programas (*policy*) políticos.

El sorteo (*sortition*) para la innovación política y la apertura

El sorteo como práctica de selección y asignación de deberes y responsabilidades públicas, basado en la lotería, ha sido implementado a lo largo de la historia. Fue usado por primera vez en las ciudades-estado griegas y posteriormente durante el Renacimiento en Italia. En aquel momento, 2.500 años atrás, en Atenas, gran parte de los políticos y los ciudadanos que componían las instituciones eran elegidos por sorteo para cumplir con sus deberes públicos en la polis (Delannoi *et al.*, 2013). No obstante, en el mundo moderno, la aleatoriedad característica del sorteo ha sido relegada por la democracia representativa de carácter liberal con mecanismos de selección como las elecciones, las nominaciones y la certificación tecnocrática (Courant, 2019).

Sin embargo, desde hace varias décadas, problemas de las democracias contemporáneas relacionados con la legitimidad, la baja confianza ciudadana, la representatividad y la corrupción, entre otros, han llevado al resurgimiento del sorteo. La OECD (2020) asegura que la ola de experimentación deliberativa, con el sorteo en su centro, ha venido consolidándose desde la década de los ochenta, alcanzando su mejor momento entre 2010 hasta la actualidad.

El sorteo o *sortition*, no solo ha sido objeto de estudios teóricos, por el contrario, este se ha

convertido en el centro de atención de diversos modelos innovadores de participación en procesos políticos en el mundo (van Reybrouck, 2017). Por ejemplo, en 2011 se creó de manera aleatoria una asamblea ciudadana para redactar la nueva constitución islandesa. En 2016, una asamblea de 99 ciudadanos y ciudadanas elegidas por sorteo propuso el cambio de las leyes relacionadas con el aborto en Irlanda, asunto posteriormente aprobado por un referendo en 2018 (Farrel *et al.*, 2019). En Oregon, un grupo de ciudadanos elegidos al azar se reunía periódicamente para formular reportes previos a los referendos públicos para enviarlos posteriormente a la ciudadanía y que esta pudiera participar y tomar decisiones de manera informada y cualificada (Gastil *et al.*, 2014).

En algunos casos, el sorteo ha sido un mecanismo esencial en procesos de deliberación sobre temas fundamentales y altamente complejos para las sociedades. Por ejemplo, en 2014, la Alcaldía de Utrecht en los Países Bajos, convocó la Conversación de Ciudad sobre Energía, en la cual sus miembros, elegidos de manera aleatoria, llevaban a cabo reuniones extensas e informadas para deliberar y desarrollar el borrador de un Nuevo Plan de Energía 2016-2020 para la ciudad (Meijer *et al.*, 2017). Asimismo, en 2019, el gobierno de Emmanuel Macron creó la Convención Ciudadana por el Clima compuesta por 150 personas elegidas al azar con el objetivo de consensuar una propuesta en la cual se estableciera la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero en un 40% para el año 2030 en Francia (Montejo, 2020)

En 2019, el Ayuntamiento de Madrid decidió transformar el Observatorio de la

Ciudad en un cuerpo permanente de participación y deliberación ciudadana con 49 miembros elegidos por sorteo con el fin de: 1) generar discusiones y recomendaciones sobre problemas de interés público que fueran responsabilidad del gobierno local, y 2) proponer consultas ciudadanas basadas en la participación directa consignada en la plataforma decide.madrid.es (Gauza y Menéndez-Blanco, 2019). El experimento reúne herramientas digitales de democracia directa como Cónsul, con mecanismos de juicio y deliberación pública basados en el sorteo como las audiencias públicas para complementar y fortalecer la participación ciudadana (Carson y Mendiáharat, 2020).

En Bélgica, los parlamentos de las regiones de Bruselas y Ostbelgien crearon cuerpos asamblearios de ciudadanos elegidos por sorteo para hacer recomendaciones a proyectos de ley y de política pública. Si bien los dos buscan definir problemas públicos y desarrollar soluciones mediante deliberaciones ciudadanas, la diferencia entre uno y otro radica principalmente en que el modelo de Ostbelgien colabora en la priorización y determinación de la agenda legislativa, mientras que en el modelo de Bruselas esta facultad sigue en manos del Parlamento (Govlab, 2020).

Para entender por qué el sorteo ha vuelto a ganar un espacio en los sistemas políticos actuales es importante evidenciar las características que lo diferencian de otros mecanismos de selección como las elecciones, la nominación o la certificación. Asimismo, es fundamental distinguir su diversidad en términos del alcance, la población de la muestra o el grado de compromiso de los participantes. Por último,

es clave analizar las contribuciones que le hace la aleatoriedad a la democracia.

La democracia requiere de procesos de selección para llevar a cabo la toma de decisiones colectivas. El mecanismo más utilizado por las democracias representativas son las elecciones y, si bien es un procedimiento de abajo hacia arriba, está basado en la transferencia del poder para decidir y actuar “en nombre de” una vez electo el representante. Courant (2019) plantea que, a diferencia del sorteo, las elecciones tienen cuatro limitaciones. La primera es la incapacidad para asegurar la representatividad descriptiva, la cual consiste en contar con la participación de representantes demográficamente similares a la población del territorio. La segunda es que las elecciones reproducen legitimidad personal y no legitimidad colectiva, es decir, se legitima el poder de una persona (por la que votan) y no de la institución en su integralidad. La tercera es la imposibilidad de construir una gobernanza imparcial y competente, puesto que detrás de las elecciones están las agendas y los planes de gobierno que corresponden a los intereses que tiene una fracción de la población (los que ganan) y no a su totalidad. Finalmente, las elecciones no funcionan entre “iguales” porque los candidatos necesitan la mayor cantidad de votos para poder actuar en representación de la ciudadanía, es decir, funciona bajo lógicas de competencia.

Los procesos de selección basados en la nominación tampoco cumplen con la representación descriptiva, reproducen la legitimidad individual, se basan en lógicas *top-down* que generan distancias jerárquicas entre la ciudadanía y los tomadores de decisión, y pueden

ser considerados como arbitrarios o sesgados (Courant, 2019).

La certificación, al ser un proceso tecnocrático de selección, rara vez es empleada para determinar posiciones de representación política en sistemas democráticos. Está basada en el principio de distinción que, por definición, plantea la necesidad de que los representantes seleccionados mediante la certificación no sean iguales a la población que van a representar, creando un tipo de legitimidad individual basada en el principio de superioridad.

A diferencia de los demás procesos de selección, que buscan que la política la hagan “los expertos”, el sorteo tiene como principio fundamental que cualquier persona pueda participar en un debate público. El sorteo permite, entonces, un alto grado de igualdad estadística (Courant, 2019). Asimismo, el sorteo es caracterizado por la igualdad deliberativa, la cual consiste en que una vez seleccionadas, las personas en el órgano que las comprende (usualmente una asamblea) se convierten en iguales, puesto que nadie “ganó” con mayor o menor cantidad de votos, fue nominado por alguien más o superó un examen con mejor calificación.

Otra característica única del sorteo es que cuenta con el principio de neutralidad. A diferencia de procesos en los cuales se consultan solo expertos, activistas, empresarios o determinados grupos de interés, quienes tienen sus agendas definidas y parten de ahí para el diálogo, la aleatoriedad reduce el riesgo de favoritismos o determinismos pues trae ciudadanía que no tiene compromisos preestablecidos con actores que defienden agendas puntuales, para

discutir libremente sobre uno o varios temas específicos (Dowlen y Costa, 2016).

La representatividad es quizá una de las características que más diferencia al sorteo de otros procesos de selección como las elecciones. La aleatoriedad siempre busca tener una muestra representativa de la población en términos descriptivos. En lugar de representación estadística, el sorteo busca la representación descriptiva, la cual consiste en replicar la población en términos de edad, género, territorio y clases sociales, entre otros criterios (Ganuzza y Menéndez, 2020). La representación descriptiva permite que gente que históricamente ha sido excluida de espacios de toma de decisión pueda participar, lo que reduce sesgos de diversidad en la participación.

El sorteo también busca que la representatividad sea colectiva en lugar de individual o parcialmente colectiva, lo que quiere decir que al ser parte de una colectividad como una asamblea ciudadana o un “mini-public aleatorio”, los ciudadanos elegidos al azar con criterios descriptivos representan a la población como un todo. Adicionalmente, el sorteo tiene un gran componente de proximidad al público puesto que las iniciativas que lo incluyen son mayoritariamente de periodos cortos y de rotación constante (entre semanas hasta un año).

Es importante entender el sorteo más allá de una “fórmula mágica” o un mecanismo estático de selección. Por eso, autores como Dowlen y Costa (2016), Farrell *et al.* (2019), Courant (2019), entre otros, y organizaciones como MediaLab-Prado (2017), la Bertelsmann Stiftung (2018) y la New-Democracy Foundation (2018), entre otras, han generado guías y cajas de herramientas que permiten entender a pro-

fundidad los procedimientos, los habilitantes y las etapas del sorteo en procesos deliberativos.

En este artículo se abordan algunos aspectos clave, que permiten entender la aplicabilidad del sorteo. En primer lugar, es importante tener en cuenta el mandato (alcance) y la duración de los procesos deliberativos que emplean este mecanismo. Si bien estos pueden variar desde asambleas ciudadanas permanentes, hasta jurados públicos esporádicos, pasando por *mini-publics* intermitentes o audiencias públicas. Courant (2019), recogiendo parte de la literatura sobre el tema, propone siete tipos de misiones (tabla 1)

TABLA 1. MISIONES DE LOS PROCESOS DELIBERATIVOS POR SORTEO

Tipo	Misión
Consultas	Consultas ciudadanas, tal como en las encuestas de opinión deliberativa
Información	Proporcionar información a tomadores de decisión y a la ciudadanía a través de la formulación de declaraciones públicas sobre un tema determinado
Control	Control y evaluación de políticas públicas y tomadores de decisión
Decisión	Tomar decisiones de política pública o presupuestales tales como en los presupuestos participativos o jurados ciudadanos
Legislación	Legislar mediante el establecimiento de una cámara adicional en el parlamento
Constitución	Trabajar sobre la constitución, ya sea haciendo revisiones o escribiendo una nueva
Retos	Problemas o retos complejos y de alta incertidumbre a largo plazo como el cambio climático

Un segundo elemento clave es la población de la muestra. Si bien el sorteo persigue la representatividad descriptiva, es fundamental

tener claridad frente a las bases de datos que contienen los criterios descriptivos, y la distribución poblacional o el nivel de inclusión que se quiere tener en la muestra.

Por último, el carácter voluntario, obligatorio o consensuado de la participación aleatoria es fundamental para que esta tenga éxito. Por un lado, se pueden seleccionar personas que se hayan inscrito previamente a la lotería para ser parte del proceso (voluntarios), sin embargo, este mecanismo puede no ser representativo en términos descriptivos por sesgos de ingreso a la participación, usualmente se inscriben los mismos de siempre o personas con intereses puntuales.

Por otro lado, existe el modelo consensual, que parte de una invitación institucional con incentivos para que los ciudadanos acepten participar y permanezcan en el proceso. Sin embargo, cuenta con problemas para atraer a ciertos grupos demográficos que no se sienten merecedores de ocupar ese espacio, o porque existen barreras económicas, sociales o culturales que lo impiden.

En algunos casos, se aplica el modelo de obligatoriedad en el cual los seleccionados son llamados a participar como un deber ciudadano, y se incluye una remuneración económica por su servicio público. Según algunos autores, el sorteo de carácter obligatorio mejora la imparcialidad de los elegidos, protege el proceso de los *free riders* y permite mayor inclusión de personas con limitaciones o barreras para participar.

Si bien existe una gran diversidad de características, prácticas y aspectos para tener en cuenta a la hora de estudiar o llevar a cabo un proceso de selección aleatoria, es fundamental entender el sorteo en su relación

con la democracia y los sistemas políticos. Autores como Delannoi *et al.* (2013), Courant (2019) y van Reybrouck (2017), entre otros, han explorado en detalle cómo el sorteo aporta a la democracia. Algunas de esas contribuciones realizadas por los autores se presentan en la tabla 2.

Para resumir el marco teórico y conceptual de este artículo, el sorteo es un proceso de selección que cabe en la categoría de innovación política puesto que genera nuevas formas de relacionamiento entre las instituciones y la ciudadanía dado que abre las puertas a poblaciones históricamente subrepresentadas, redistribuye el poder en la toma de decisión y permite una transformación de la política, la democracia y la cultura política.

MÉTODOS

Caso de estudio: “Concejo a la casa”

“Concejo a la casa” es el primer ejercicio de innovación política que, de manera experimental, involucra elementos como el sorteo y la virtualidad en procesos de participación ciudadana en Colombia, es desarrollado en el Concejo de Bogotá por DemoLab.

DemoLab seleccionó por sorteo 585 personas de toda la ciudad para que participaran en “Concejo a la casa”, el proceso de discusión del Plan Distrital de Desarrollo (PDD) que el Concejo abrió a la ciudadanía en 2020. Estas personas fueron distribuidas en 45 grupos, cada uno con un(a) concejal(a) y dos de sus asesores, y se les asignaron uno o dos programas del PDD para su revisión y discusión.

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DELIBERATIVOS POR SORTEO

Tipo	Característica
La representatividad descriptiva	Asegura que cualquier persona en un territorio tenga la misma oportunidad y probabilidad de ser parte de un proceso de toma de decisión con la participación de personas que representan el universo poblacional en términos demográficos.
Prevención de la corrupción o dominación	Al dejar la selección al azar, el sorteo reduce el riesgo de que personas con objetivos de beneficio personal o de sectores económicos específicos participen en procesos deliberativos o de toma de decisiones.
Mitigación de conflicto entre élites	Si bien los sistemas políticos se pueden beneficiar de la interacción entre diferentes grupos, liderazgos y élites políticas, cuando estas compiten de manera muy superficial o extrema, entonces estas se apoderan de los procesos de selección. Es allí donde el sorteo gana un espacio, puesto que protege la conformación de los procesos de toma de decisiones en contra de la dominación de un grupo específico.
Resignificación del servicio público	En muchas sociedades modernas el servicio público es visto como algo para una clase privilegiada, sin embargo, con el sorteo los participantes tienen un sentido más real de lo que es asumir responsabilidades deliberativas y de decisión frente a los asuntos públicos.
Mejora de la participación	El sorteo habilita la participación, permitiéndole a ciudadanía históricamente excluida ser parte de la toma de decisiones públicas, siempre garantizando los mecanismos y las herramientas para que la calidad de esa participación sea efectiva, teniendo en cuenta que el método y las metodologías desarrolladas para cada caso son clave, puesto que allí se pueden abordar y subsanar asimetrías en el nivel de conocimiento y estudio del grupo frente a los temas por tratar, entre otras, siempre asegurando diversidad de pensamiento.
Confianza ciudadana y beneficios psicológicos	Al participar de un proceso de selección por sorteo, los ciudadanos adquieren un sentido de reciprocidad, autonomía personal, confianza en las instituciones, apropiación del proceso, lógicas de metaaprendizaje y fortalecimiento de la cultura política ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

Las personas seleccionadas fueron agregadas a 45 grupos de WhatsApp, junto con mínimo dos asesoras(es) de cada concejal, donde se compartió la información relacionada con el (los) programa(s) asignado(s), el enlace para ingresar a una sesión virtual de deliberación, escenario central de la participación sobre el cual se centra el estudio de caso.

Adicionalmente, se abrió un formulario web para que la ciudadanía que no fue seleccionada pudiera hacer llegar sus comentarios sobre cada programa del PDD a los concejales.

En este formulario participaron 174 personas que enviaron 620 comentarios escritos, 12 videos, 6 audios y 10 documentos con aportes al PDD (Concejo de Bogotá, 2020).

De las 585 personas, 7 que no tenían acceso a internet participaron en una llamada telefónica con un concejal; y otras 4 personas recibieron una *sim card* de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá (ETB) con un plan de datos para que pudieran conectarse a internet, involucrarse en los grupos de Whatsapp y participar de las sesiones virtuales.

Selección de participantes

Para seleccionar a las personas participantes se utilizaron dos mecanismos de sorteo sobre los cuales se hace una comparación en este estudio. Un primer grupo de 1.000 personas fue seleccionado por sorteo y contactado telefónicamente por parte del Centro Nacional de Consultoría (CNC); de este grupo, 250 personas confirmaron su participación. Estas personas fueron seleccionadas bajo criterios que buscaban garantizar la proporcionalidad descriptiva de población por edad, localidad, estrato y género respecto al universo poblacional de Bogotá; las otras 335 se escogieron mediante un sorteo realizado por DemoLab a partir de una lista de 1.448 personas que se inscribieron a través de internet. Esta selección guardó proporcionalidad descriptiva en criterios como el género y los grupos étnicos de la población de la ciudad. Para este sorteo se tuvo en cuenta el tema de interés, escogido por la persona al momento de inscribirse, en relación con el tema del grupo y el programa del PDD al cual sería asignada, es decir que, para conformar cada grupo, se realizó un sorteo de las mujeres y otro de los hombres interesados en el tema del grupo.

Es importante mencionar que no se ofreció ningún incentivo monetario más allá de la experiencia misma de conocer a los concejales, dialogar directamente con ellos y poder aportar al fortalecimiento del debate sobre el PDD con una visión más ciudadana.

Datos y análisis

Se cuenta, entonces, con dos conjuntos de datos principales: 250 personas seleccionadas

por sorteo y confirmadas por el CNC, quienes de manera consensuada aceptaron participar en el proceso de “Concejo a la casa”, que denominamos “aleatorias”, y 335 personas seleccionadas por sorteo de 1.448 voluntarios y voluntarias que se inscribieron para participar en el proceso, que denominamos “inscritas”.

Los datos de los dos grupos (aleatorios e inscritos) que se analizan están desagregados por variables de género, edad, localidad y estrato socioeconómico. Además de estas variables, el origen de selección por sorteo, ya sea aleatorio o por inscripción, constituye otro elemento de especial interés para el análisis. El CNC agrupó varias localidades y estratos socioeconómicos, por lo que los datos de inscritos en DemoLab se adaptaron a estas agrupaciones, con el fin de hacerlos comparables. Los grupos de localidades son: Los Mártires, Santa Fé y La Candelaria; Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño; Teusaquillo y Chapinero. Los estratos agrupados son 5 y 6.

Se utiliza estadística descriptiva para hacer un análisis multivariado del número de participantes seleccionados, el porcentaje de participación en las sesiones virtuales y su relación con las diferentes variables (Peña, 2002).

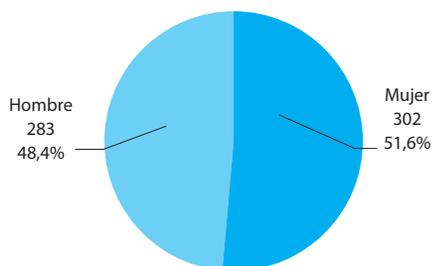
RESULTADOS

El género de las y los participantes

De las personas que participaron en “Concejo a la casa” 302 son mujeres, quienes representan el 51,6%. Los hombres representan el 48,4% con 283 participantes. DemoLab, en aras de garantizar la participación de las mujeres, las

cuales han sido históricamente subrepresentadas y relegadas de espacios de toma de decisión por razones estructurales, estableció un porcentaje de distribución paritaria. Esto permitió que más mujeres tuvieran la oportunidad de participar en “Concejo a la casa” (figura 1).

FIGURA 1. GÉNERO DE LOS PARTICIPANTES SELECCIONADOS

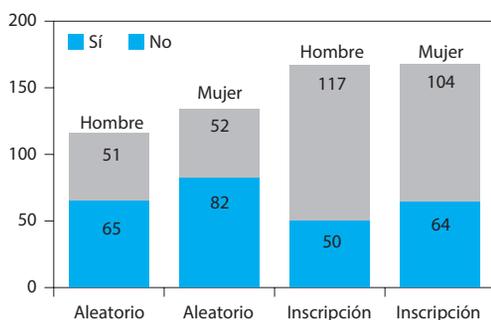


Fuente: elaboración propia.

Origen de la selección frente a género

La proporción de mujeres seleccionadas es levemente mayor que la de hombres en la selección “aleatoria” respecto a la de “inscritas” (figura 2).

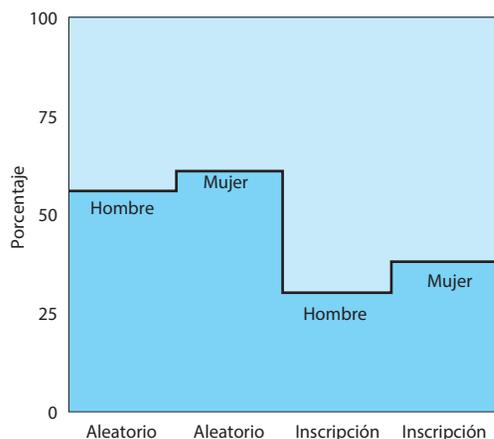
FIGURA 2. HOMBRES Y MUJERES SELECCIONADAS DE MANERA ALEATORIA O POR INSCRIPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

Para ambos géneros la participación en las sesiones virtuales por parte de personas inscritas es mayor que la de personas aleatorias. La participación de las mujeres en las sesiones virtuales es mucho menor a la de los hombres, sin embargo, en el caso de las personas aleatorias esta diferencia es menor. Es decir que frente a la selección aleatoria se presenta una mejor respuesta por parte de las mujeres que por parte de los hombres. De esto se podría inferir que la selección por sorteo permitió una representación más diversa y habilitó una mejora en la participación en términos de permanencia en el proceso de las mujeres (figura 3).

FIGURA 3. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN SESIONES VIRTUALES SELECCIONADAS DE MANERA ALEATORIA O POR INSCRIPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

A pesar de que la selección de participantes fue paritaria, la diferencia de la participación en las sesiones virtuales evidencia la permanencia de las barreras que tradicionalmente dificultan la participación de las mujeres y da un primer

indicio de la insuficiencia del sorteo en algunos sectores poblacionales, para la transformación de las relaciones políticas planteadas desde la innovación política.

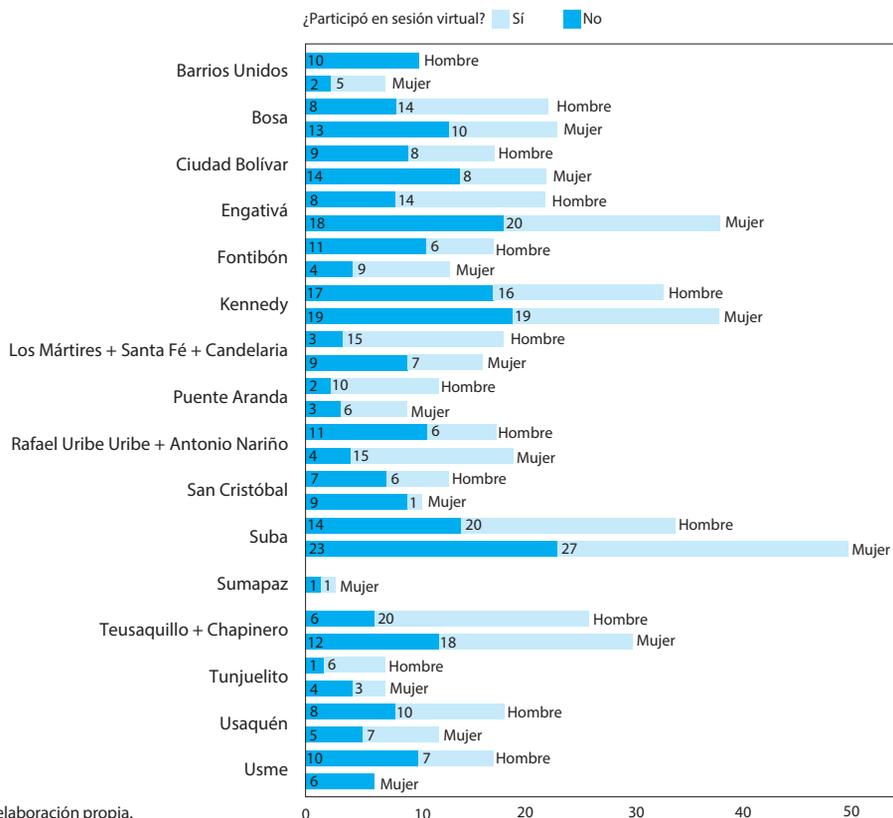
Localidad frente a género

Las localidades con mayor diferencia en el número de participantes por género son: Usme (48 % más hombres), Engativá (27 % más mujeres), Usaquén (20 % más hombres), Suba (19 % más mujeres), Barrios Unidos (18 % más

hombres) y las dos personas de Sumapaz son mujeres. Las localidades con menor diferencia en el número de participantes por género son: Bosa (2 % más mujeres), Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño (6 % más mujeres), Los Mártires, Santa Fé y La Candelaria (6 % más hombres), Kennedy, Teusaquillo y Chapinero (7 % más mujeres) y en Tunjuelito es igual el número de mujeres y de hombres.

En 9 localidades resultaron seleccionadas menos mujeres que hombres y en 10 localidades fue lo contrario (figura 4).

FIGURA 4. NÚMERO DE HOMBRES Y MUJERES SELECCIONADAS POR LOCALIDAD



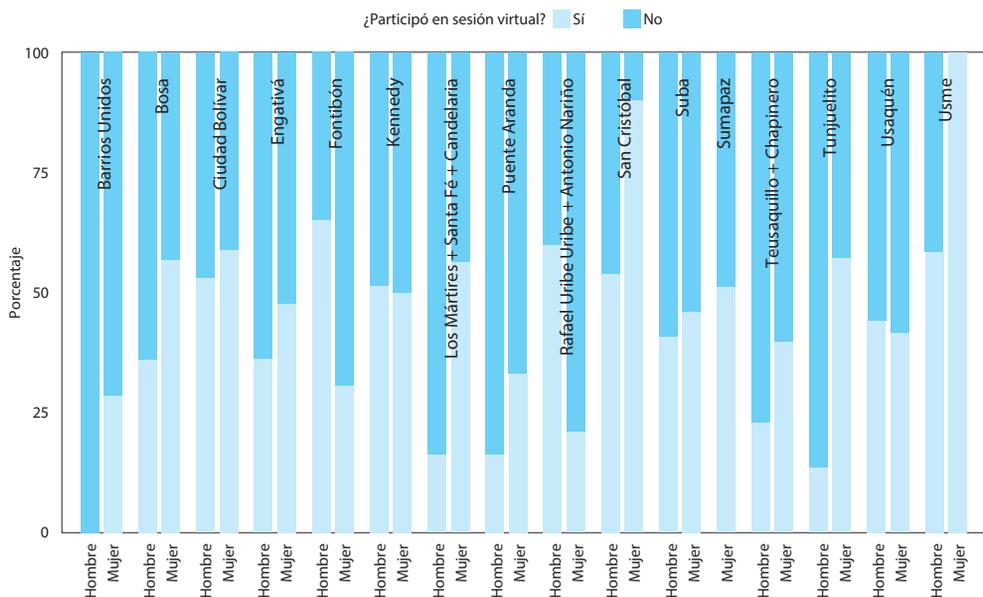
Fuente: elaboración propia.

En 14 localidades la proporción de participación en sesiones virtuales es mayor en hombres que en mujeres: Tunjuelito (diferencia de 43 %), Usme (41 %), Los Mártires, Santa Fé y La candelaria (40 %), San Cristóbal (36 %), Barrios Unidos (29 %), Bosa (20 %), Teusaquillo y Chapinero, Puente Aranda (17 %), Engativá, Ciudad Bolívar (11 %) y Suba (5 %). En 6 localidades la proporción de participación en sesiones virtuales es mayor en mujeres que en hombres: Sumapaz (diferencia de 100 %), Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño (44 %), Fontibón (34 %), Usaquén (3 %) y Kennedy (2 %).

Las localidades con menor participación de mujeres en sesiones virtuales respecto a las

seleccionadas inicialmente son: Usme (100 % no participaron), San Cristóbal (90 %), Ciudad Bolívar (63 %), Bosa, Tunjuelito, Los Mártires, Santa Fé y La Candelaria (57 %). En Sumapaz y Kennedy participó el 50 % (son 10 localidades ubicadas en el sur de la ciudad) y en las demás localidades participó más del 50 %. Las localidades con menor participación de hombres en sesiones virtuales respecto a los seleccionados inicialmente son: Fontibón, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño (65 %), Usme (59 %), San Cristóbal (54 %), Ciudad Bolívar (53 %) y Kennedy (52 %) (todas son localidades ubicadas en el sur de la ciudad). En las demás localidades participó más del 50 %. En los casos de Usme y San Cristóbal el nivel de ausencia de mujeres

FIGURA 5. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN SESIONES VIRTUALES POR LOCALIDAD



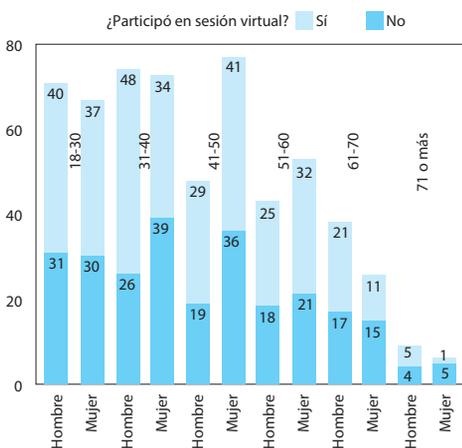
Fuente: elaboración propia.

es mucho más alto que la ausencia de hombres o mujeres en cualquier otra localidad.

Edad frente a género

La mayor diferencia en el número de hombres y mujeres seleccionadas se presenta en el rango entre 41 y 50 años, donde hay una discrepancia de 23 puntos porcentuales más de mujeres. En los casos entre 51 y 60 años la diferencia es de 10 puntos a favor de las mujeres, mientras que en los casos de 61 a 70 años (19%) y de 71 o más (20%) la diferencia es de mayor cantidad de hombres. En los casos de personas menores de 40 la diferencia es mucho menor (3% de 18 a 30 años y 1% de 31 a 40 años). Esto indica un cambio en la participación política de los géneros acorde con las generaciones, con más participación de hombres de edad mayor, de mujeres de edad media y una participación equilibrada en las personas más jóvenes (figura 6).

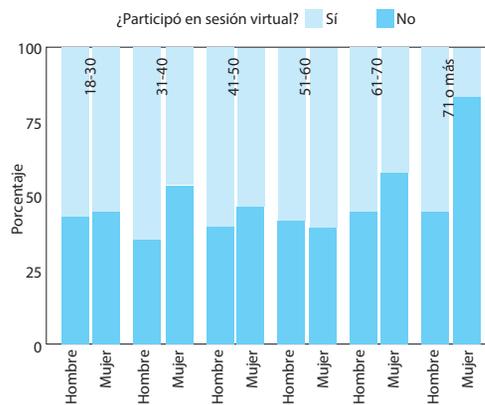
FIGURA 6. NÚMERO DE HOMBRES Y MUJERES SELECCIONADAS POR EDAD



Fuente: elaboración propia.

Los casos en que la ausencia de participación en las sesiones virtuales es superior al 50 % corresponde a las mujeres de 61 años o más (lo que refuerza el resultado anterior) y las de 31 a 40 años. En el único caso en que hay mayor proporción de participación de mujeres es en el rango entre 51 y 60 años. Este es un fenómeno difícil de explicar, sin embargo, pueden surgir dos hipótesis. En el caso de las personas mayores de 61 años, la mayor dificultad de participación de las mujeres podría explicarse por su más acentuada marginación en el acceso a la tecnología; y en el caso de las personas de 31 a 40 años podría explicarse por ser un segmento de la población con participación más activa en el trabajo remunerado, lo cual se suma a las actividades del trabajo no remunerado, tradicionalmente asignado de manera mayoritaria a las mujeres, lo que limita el tiempo disponible para la participación en estos escenarios (figura 7).

FIGURA 7. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN SESIONES VIRTUALES POR EDAD

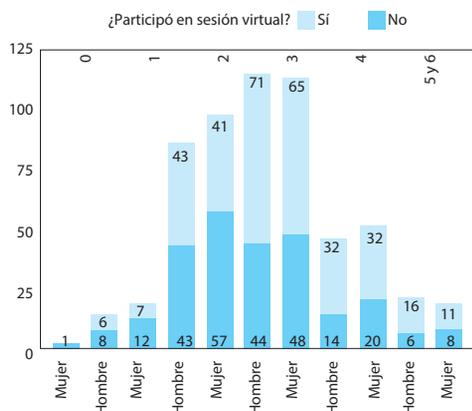


Fuente: elaboración propia.

Estrato frente a género

De estrato 0 la única persona participante es mujer. El estrato con mayor diferencia es el 1, donde las mujeres tienen 15 puntos porcentuales más que los hombres. En los estratos 2 y 4 las mujeres están 6 puntos por encima de los hombres. En el estrato 3 la diferencia es inferior al 1% a favor de los hombres, y en los estratos 5 y 6 los hombres están 7 puntos por encima de las mujeres (figura 8).

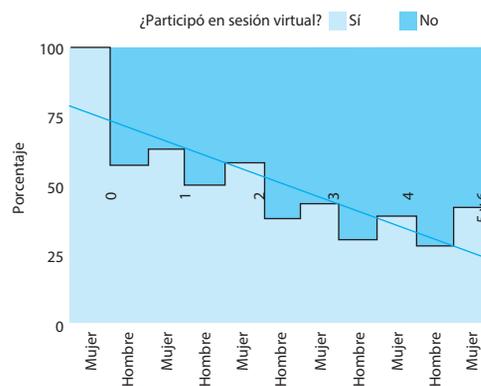
FIGURA 8. NÚMERO DE HOMBRES Y MUJERES SELECCIONADAS POR ESTRATO



Fuente: elaboración propia.

En todos los casos la participación de las mujeres en las sesiones virtuales es inferior proporcionalmente a la de los hombres. En el estrato 0 la única mujer seleccionada no participó. La mayor diferencia en la participación se da en el caso de los estratos 5 y 6, donde la participación de los hombres es 15 puntos porcentuales mayor a la de las mujeres. La menor diferencia se da en el estrato 3, equivalente al 4% (figura 9).

FIGURA 9. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN SESIONES VIRTUALES POR ESTRATO



Fuente: elaboración propia.

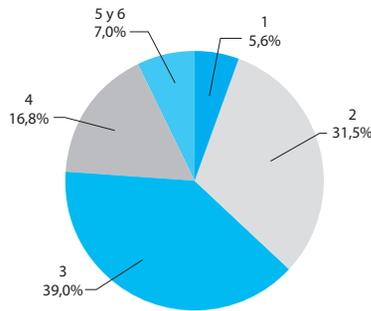
Los estratos socioeconómicos de los participantes

En “Concejo a la casa” participaron personas de todos los estratos. Proporcionalmente, el estrato 1 tiene menos de las dos terceras partes de representación respecto a su población en la ciudad (9,5%), el estrato 2 tiene menor representación a la de su población (41,37%), el estrato 3 tiene una cifra cercana respecto a su población, aunque está por encima (35,52%), el estrato 4 está sobrerrepresentado con más del doble de su población (8%), y los estratos 5 y 6 están por encima, aunque tienen una cifra cercana a la de su población (2,99 y 1,55% respectivamente) (Cifras de la Encuesta Multipropósito, SDP, 2017).

Esta distorsión en la composición de la muestra está dada principalmente por los participantes inscritos. Sin embargo, esto evidencia la necesidad de una mayor rigurosidad en la selección para que los ejercicios de participación por sorteo cumplan con su

función de inclusión de población tradicionalmente subrepresentada, pues en este caso se evidencia que la participación por inscripción favorece a los estratos más altos, excluyendo a los más bajos. Es decir que la muestra de personas inscritas no garantiza el principio de representatividad descriptiva por estrato en la participación (figura 10).

FIGURA 10. PARTICIPANTES SELECCIONADOS POR ESTRATO



Fuente: elaboración propia.

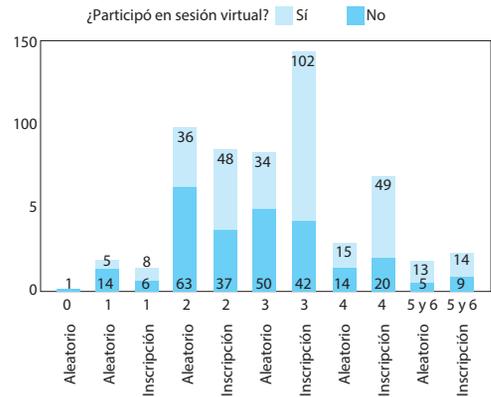
Origen de la selección frente a estrato

Para el caso de los estratos 0, 1 y 2 se encuentran más participantes “aleatorios” que “inscritos”, mientras que en los estratos 3, 4, 5 y 6 hay más participantes “inscritos” que “aleatorios” (figura 11).

En los casos de los estratos 4, 5 y 6, la mayoría de los participantes aleatorios participó en las sesiones virtuales, mientras que en los estratos 0, 1, 2 y 3 la mayoría de los aleatorios no lo hizo. En todos los estratos la mayoría de los participantes inscritos asistieron a las sesiones. *En general la participación desciende en la medida en que desciende el estrato.* Solo en el

caso de las personas inscritas la participación es mayor en el estrato 4 que en los 5 y 6.

FIGURA 11. ESTRATO DE LOS PARTICIPANTES SELECCIONADOS ALEATORIAMENTE O POR INSCRIPCIÓN



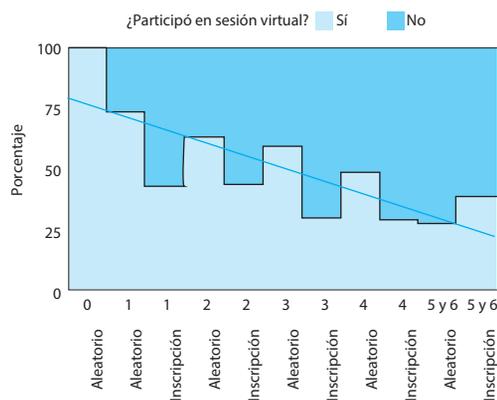
Fuente: elaboración propia.

Este punto pone en evidencia la debilidad del sorteo para solucionar los problemas tradicionales de la participación. En la medida en que no se garanticen las condiciones materiales para que esta sea posible, en cuanto a acceso a la tecnología, los incentivos, las compensaciones económicas y el diseño del proceso, su contribución a las transformaciones de las relaciones políticas planteadas por la innovación política será muy reducida, pues no logra superar del todo la exclusión de poblaciones subrepresentadas (figura 12).

Los grupos etarios de los participantes

Se cuenta con la participación solamente de personas mayores de 18 años, la proporción más grande de participantes es la de personas entre 31 y 40 años, mientras que la de

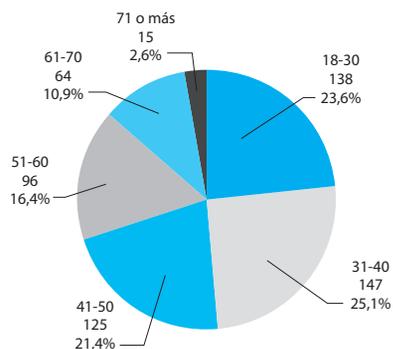
FIGURA 12. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN POR ESTRATO EN SESIONES VIRTUALES DE PERSONAS SELECCIONADAS ALEATORIAMENTE O POR INSCRIPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

personas de 71 años o más fue muy limitada (figura 13).

FIGURA 13. NÚMERO DE PARTICIPANTES POR RANGO DE EDAD



Fuente: elaboración propia.

Estrato frente a edad

En las personas menores de 50 años la participación por estratos está distribuida de la misma

manera, en el siguiente orden descendente: estratos 3, 2, 4, 1, 5 y 6. En las personas entre 51 y 70 años aumenta la participación de los estratos 5 y 6, por encima del 1; en las personas entre 61 y 70 años aumenta la proporción del estrato 4 por encima del 2, es decir que en estos casos, *a medida que aumenta la edad de los participantes, aumenta el estrato*. Para el caso de las personas de 71 años o más, la distribución por estratos es totalmente distinta: no participa nadie de estrato 1, la mayor participación es el estrato 2, seguida en orden por los estratos 5 y 6, 3 y 4 (figura 14).

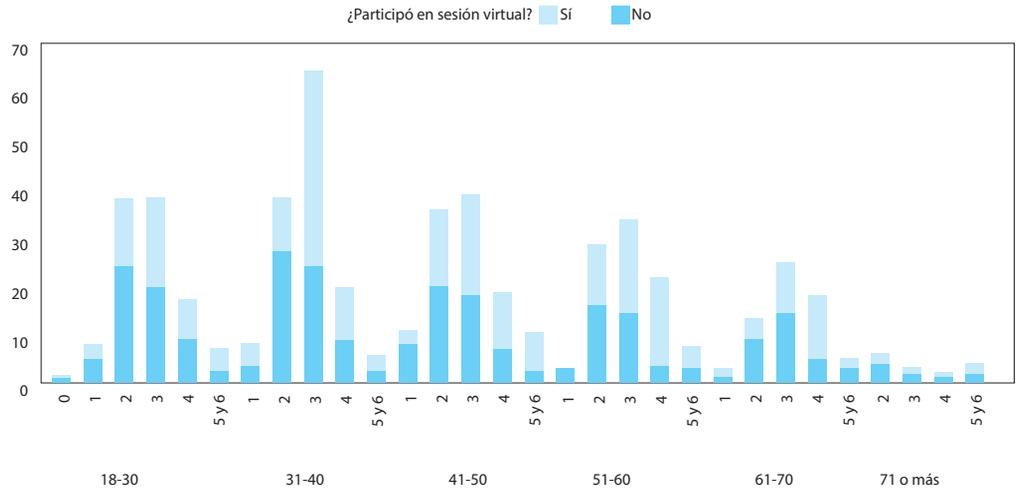
En general, en todos los grupos etarios se observa una tendencia a menor participación en sesiones virtuales en tanto menor es el estrato (figura 15).

Origen frente a edad

Las personas entre 18 y 60 años son mayoritariamente “inscritas”. Esta diferencia con las personas aleatorias es sobresaliente en las personas entre 31 y 60, mientras que en las personas menores de 30 es mínima. Las personas mayores de 61 años, en su mayoría, son aleatorias y esta diferencia es mayor en las de 71 años o más (figura 16).

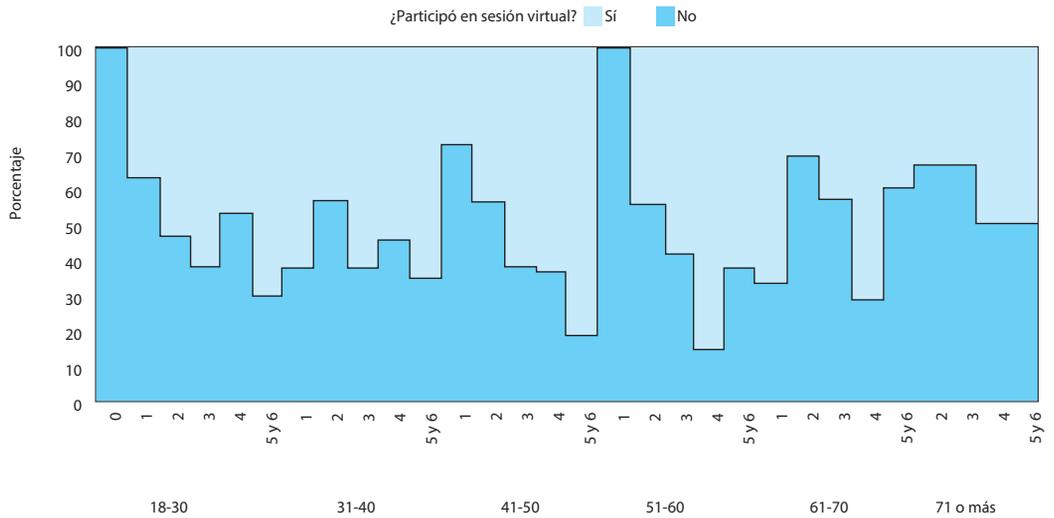
Solo en el caso de las personas de 71 años o más la ausencia en sesiones virtuales es mayor para los inscritos que para los aleatorios. En todos los rangos etarios la ausencia de personas aleatorias es superior al 50 % (figura 17).

FIGURA 14. EDAD DE PARTICIPANTES POR ESTRATO

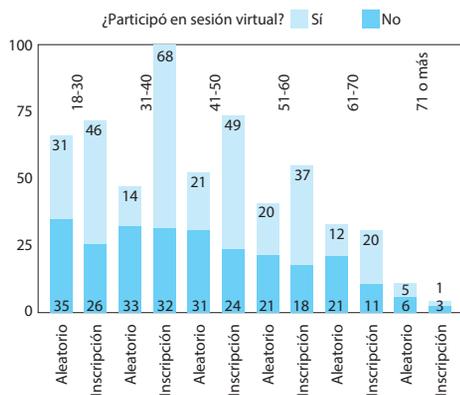


Fuente: elaboración propia.

FIGURA 15. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN SESIONES VIRTUALES DE LOS GRUPOS ETARIOS POR ESTRATO



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 16. EDAD DE LOS PARTICIPANTES SELECCIONADOS ALEATORIAMENTE O POR INSCRIPCIÓN


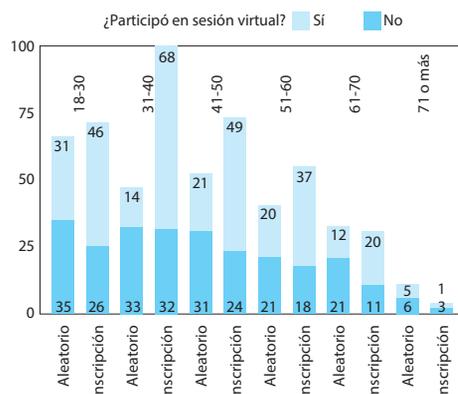
Fuente: elaboración propia.

Las localidades de los participantes

El proceso de participación contó con ciudadanos de todas las localidades en proporción relativamente similar a la de habitantes de cada una de ellas (figura 18).

Origen frente a localidad

En las localidades de Barrios Unidos, Bosa, Ciudad Bolívar, Kennedy y San Cristóbal las personas aleatorias son más que las inscritas. Mientras que en las localidades de Engativá, Fontibón, Los Mártires, Santa Fé y La Candelaria, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño, Suba, Teusaquillo y Chapinero, Tunjuelito, Usaquén y Usme son más las inscritas que las aleatorias. En Sumapaz es igual el número de aleatorias e inscritas. Esto evidencia que la selección por sorteo garantiza una mayor representatividad descriptiva, sobre todo en las localidades de estratos socioeconómicos menores.

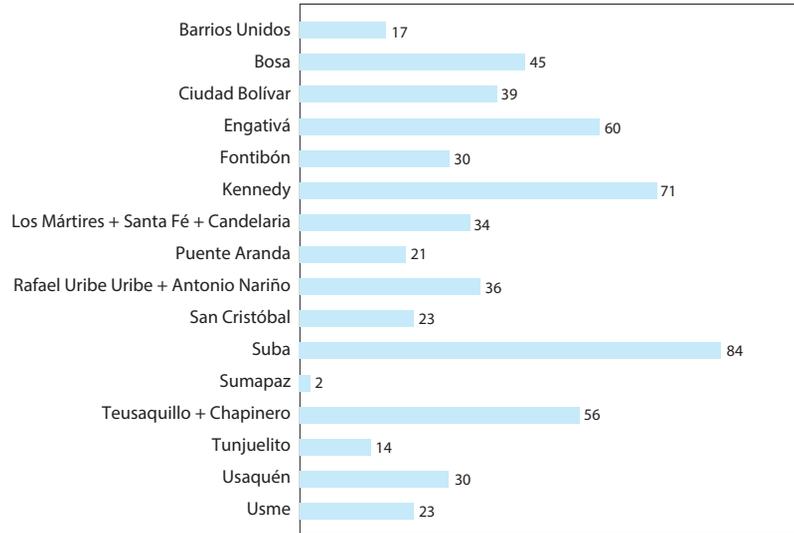
FIGURA 17. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN SESIONES VIRTUALES DE LOS GRUPOS ETARIOS DE LOS PARTICIPANTES SELECCIONADOS ALEATORIAMENTE O POR INSCRIPCIÓN


Fuente: elaboración propia.

En las localidades de Teusaquillo y Chapinero los participantes inscritos son 10 veces más que los aleatorios; en Los Mártires, Santa Fé y La Candelaria son casi el triple; y en Fontibón y Puente Aranda son más del doble (figura 19).

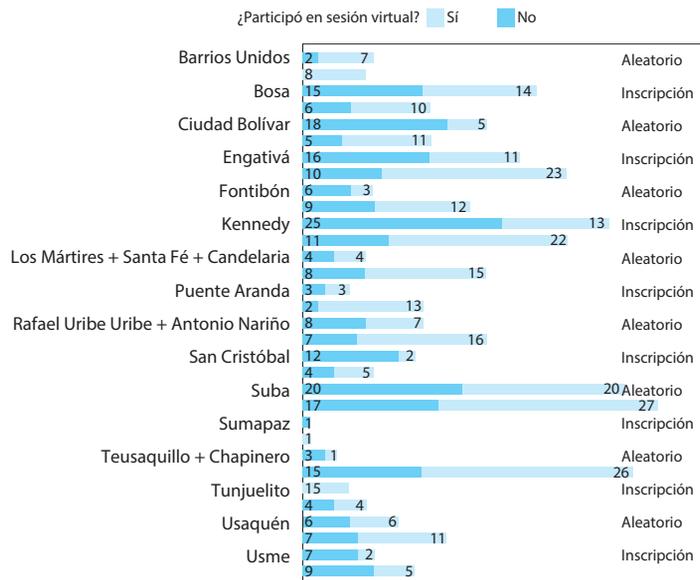
Solo en el caso de Tunjuelito, la participación en sesiones virtuales de personas aleatorias es mayor que la de personas inscritas; en las demás localidades la participación de personas inscritas es mayor que la de aleatorias. En el caso de Usme, la participación tanto de personas inscritas como aleatorias es menor al 50%. En Teusaquillo y Chapinero, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño, Kennedy, Fontibón, Engativá y Bosa la ausencia en sesiones virtuales de personas aleatorias es mayor al 50%; en Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Usme es mayor al 75%; en Sumapaz es el 100% (figura 20).

FIGURA 18. NÚMERO DE PARTICIPANTES POR LOCALIDAD



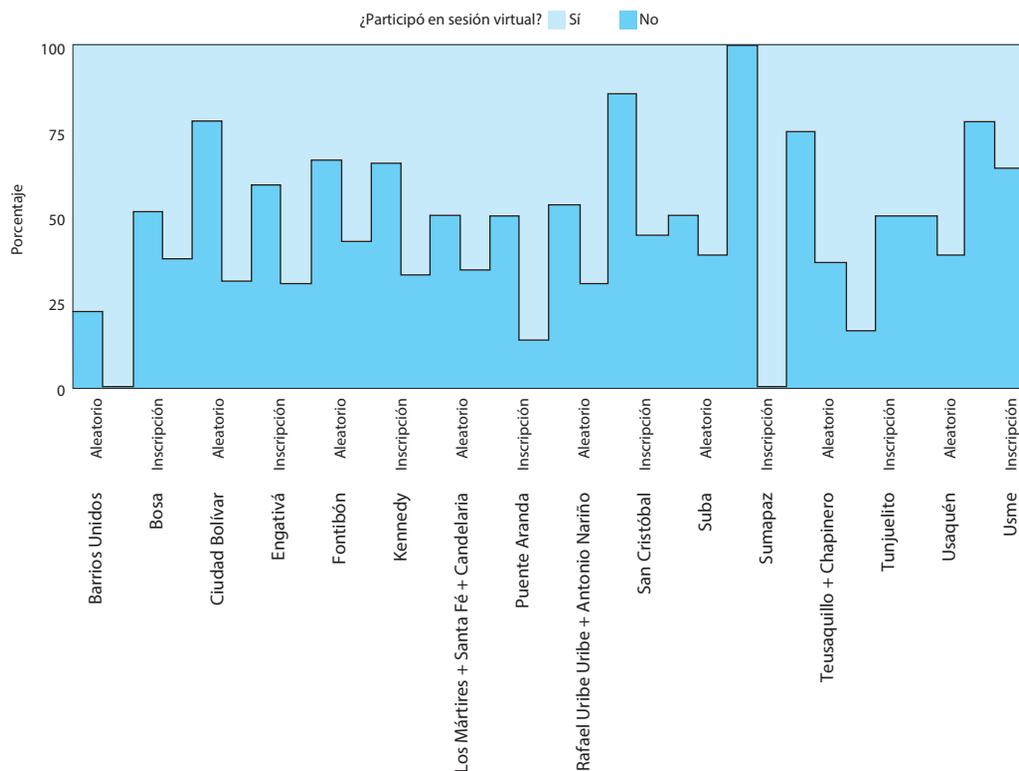
Fuente: elaboración propia.

FIGURA 19. NÚMERO DE PARTICIPANTES DE CADA LOCALIDAD SELECCIONADOS ALEATORIAMENTE O POR INSCRIPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 20. PORCENTAJE DE PARTICIPANTES DE CADA LOCALIDAD EN SESIONES VIRTUALES ALEATORIAMENTE O POR INSCRIPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Reflexiones: ¿qué funcionó y qué no?

Aleatoriedad e inscripción

Si bien autores como Courant (2019), Ganuza y Méndez (2020) aseguran que el sorteo es un mecanismo de selección que logra la representatividad descriptiva, este análisis permite evidenciar que la aleatoriedad garantiza un “reclutamiento” más incluyente pero no ase-

gura dicha característica a la hora del proceso participativo. Es decir, se puede tener una convocatoria que cumpla con los criterios de representatividad descriptiva, pero mientras no se garanticen las condiciones mínimas para que las personas puedan participar, el sorteo no es, *per se*, una innovación política que logre transformar la relación de las instituciones con la ciudadanía, en lo que Sørensen (2016) llama *polity*.

Esto se ve reflejado en que, en general, la participación en sesiones virtuales es ma-

yor en las personas que se inscribieron que en aquellas seleccionadas aleatoriamente. La inscripción supone un conocimiento e interés específico en la participación, además del acceso a internet y dispositivos con conectividad que permitan enterarse de la convocatoria y realizar la inscripción. No obstante, en los casos de las mujeres y las personas de 71 años o más (además del extraño caso de la localidad de Tunjuelito) participan en sesiones virtuales en mayor proporción personas aleatorias que inscritas, en comparación con los hombres o con otros grupos etarios.

Los datos permiten evidenciar que existe una falencia en lo que Dowlen y Costa (2016) denominan el principio de neutralidad. El hecho de que no se logre garantizar la participación (en las sesiones virtuales) de ciertos grupos etarios, socioeconómicos y de género produce un desbalance en la diversidad de los argumentos y las visiones que busca tener un ejercicio de participación por sorteo que cuida un alto grado de representación descriptiva. Esto conlleva que no se cumpla del todo con uno de los objetivos que tiene la innovación política: la redistribución del poder en la deliberación y toma de decisiones.

Asimismo, los datos permiten reflexionar sobre el carácter de la selección aleatoria y cómo este influye en la participación de las sesiones virtuales. Si bien los teóricos como Courant (2019) y van Reybrouck (2017) mencionan diferentes caracteres de convocatoria por sorteo (voluntario, obligatorio o consensuado) pocas veces se llevan a cabo experimentos juntando dos de estos. En “Concejo a la casa” se emplearon tanto el voluntario (inscritos) como el consensuado (aleatorios),

lo que llevó a que existieran asimetrías en el tipo de incentivo y compromiso para participar, lo que debilitó la representatividad descriptiva del ejercicio en la permanencia del proceso participativo.

Las barreras socioeconómicas

La evidencia más clara que arroja este caso es que los estratos más bajos siguen estando subrepresentados. En general, la permanencia en la participación desciende en la medida en que desciende el estrato y coincide con la segregación espacial de la ciudad, lo cual muestra que las localidades de la zona sur de la ciudad son las de menor participación en sesiones virtuales.

En este caso, la participación enfrenta una doble barrera: por un lado, la falta de tiempo disponible para participar, que normalmente una persona debe destinar al trabajo y que al destinarlo a ejercicios de participación puede implicar una reducción en sus ingresos económicos (alto costo de oportunidad); y, por otro, el acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) necesarias para la participación virtual en el contexto de aislamiento social preventivo obligatorio causado por la covid-19. Estas barreras claramente logran ser superadas por mayor cantidad de personas en los estratos más altos, mientras que en los estratos bajos el sorteo por sí mismo no supera en su totalidad estas limitaciones, lo que significa la continuidad de la subrepresentación de estos sectores en la política. Casos como los de Madrid, Bruselas y Utrecht cuentan con limitaciones similares (Carson y Mendiharat, 2020; Govlab, 2020; Meijer *et al.*, 2017).

De esto se infiere que para superar las barreras de participación de los estratos más bajos se deben garantizar las condiciones materiales necesarias: la compensación económica del tiempo que dejen de dedicar al trabajo, en algunos casos permisos laborales y el medio adecuado de acceso al escenario de participación, en este caso la conexión a internet, el computador o teléfono celular para conectarse, así como las capacidades y los conocimientos previos necesarios para hacer uso de estos. Experiencias internacionales como la de Utrecht (Meijer *et al.*, 2017), Francia e Irlanda (Farrel *et al.*, 2019) demuestran que este tipo de iniciativas permite una mayor participación de la ciudadanía históricamente apartada de los espacios de deliberación y toma de decisión.

La participación por sorteo en escenarios deliberativos constituye una herramienta muy importante para la transformación de las relaciones políticas planteadas por la innovación política, pues promueve la selección de grupos de la sociedad tradicionalmente marginados de los procesos y las decisiones democráticas. Sin embargo, el sorteo, más allá de ser un mecanismo de selección y conformación de grupos, debe poner un acento fundamental en garantizar la participación de las personas seleccionadas. Así como el diseño institucional ha avanzado en el reconocimiento de honorarios por su participación en sesiones a un ciudadano elegido concejal, debe tratar igualmente a un ciudadano escogido para participar en estos escenarios de deliberación, creando los incentivos y las compensaciones económicas necesarias, así como diseñando un proceso participativo acorde a las posibilidades de participación y permanencia de quienes más

barreras encuentran. De lo contrario, el sorteo constituye un símil de las relaciones políticas, tradicionalmente excluyentes, que poco contribuye a la innovación.

Las mujeres

Las mujeres siguen estando subrepresentadas. A pesar de la paridad en el proceso de selección, en todos los casos la participación de mujeres en sesiones virtuales es inferior a la de los hombres. Las mujeres, además del tiempo necesario para el trabajo remunerado y el acceso a la tecnología, enfrentan otra barrera adicional: el tiempo que destinan al trabajo del cuidado que la sociedad históricamente les ha asignado de manera inequitativa, respondiendo a roles y estereotipos culturales correspondientes a patrones de desigualdad entre los géneros. Superar esta barrera adicional supone mayor compensación económica que permita suplir las actividades de cuidado, además de una planeación de las actividades que tenga en cuenta este tipo de limitaciones, y, en muchos casos, la creación de espacios de atención y cuidado de las personas que están bajo responsabilidad de las y los participantes.

No tener en cuenta este tipo de incentivos, compensaciones y diseño de los espacios de participación con enfoque de género implica que la implementación de escenarios de democracia por sorteo no es suficiente contribución a la innovación política, pues mantiene la exclusión de las mujeres, tradicionalmente subrepresentadas. Más allá de la selección de las personas participantes con criterios de paridad de género, se deben generar las condiciones necesarias que permitan superar las barreras es-

pecíficas que enfrentan las mujeres, para lograr escenarios deliberativos realmente incluyentes y transformadores de las relaciones tradicionales de la política y la democracia representativa.

Por otro lado, la relación entre la edad y el género de los participantes muestra un panorama esperanzador que indica un cambio en la participación política de los géneros acorde con las generaciones, con más participación de hombres de edad mayor, de mujeres de edad media y una participación equilibrada en las personas más jóvenes.

La edad

Para este caso, la evidencia lleva a dos situaciones que habría que enfrentar en este tipo de ejercicios. Por un lado, el desinterés y la desconfianza y, por otro, la limitación de acceso a TIC. La inscripción de personas menores de 30 años es más baja que la de menores de 60, esto se puede relacionar con el tema ampliamente abordado en la literatura del mayor desinterés y desconfianza de los jóvenes en la política y sus instituciones. En el otro extremo, se evidencia que la inscripción por medios virtuales limita la participación de mayores de 60 años, pues a medida que aumenta la edad de los participantes aumenta el estrato, es decir, personas con mayores ingresos, que han tenido mayor posibilidad de acceder a TIC, son aquellas que participan en el caso de los más viejos.

En este punto de análisis se evidencia que el acceso a la participación se ve limitado en la población adulta, pero en este caso el sorteo sirve de habilitante para conseguir que personas mayores de 60 años puedan no solamente ser convocadas a participar, sino que perma-

nezcan en el proceso. El sorteo se convierte en una innovación que logra asegurar una representación descriptiva de personas mayores de 60 años de diferentes estratos, una población que ha sido excluida de espacios y procesos de deliberación y participación virtuales por sus limitaciones de acceso a las TIC.

Es importante concluir este artículo haciendo referencia a la importancia del caso de “Concejo a la casa” para la literatura de la innovación política y el sorteo como mecanismo de selección. Autores como Agger y Sørensen (2014), Sørensen (2016) y Helms (2015) evidencian la necesidad de entender la innovación política como un campo del conocimiento y de la acción pública en el cual se debe seguir experimentando y generando aprendizajes para la transformación de las instituciones (*polity*), los procesos (*politics*) y los programas (*policy*) políticos.

Por último, se hace énfasis en que “Concejo a la casa”, además de haber sido una iniciativa pionera en términos de innovación política, es un ejercicio clave para la apertura del Concejo de Bogotá que ha logrado, por primera vez en la historia de Colombia, la aplicación de mecanismos de selección por sorteo para involucrar a la ciudadanía en procesos de participación con el objetivo de fortalecer la toma de decisiones referentes al futuro de la ciudad, representadas en el Plan de Desarrollo Distrital.

REFERENCIAS

- Agger, A. y Sørensen, E. (2014). Designing collaborative policy innovation: Lessons from a Danish Municipality. En C. Ansell y J. Torfing (Eds.), *Public*

- Innovation through Collaboration and Design* (pp. 188-208). Routledge.
- Bason, C. (2017). *Leading Public Design: How Managers Engage with Design to Transform Public Governance*. Copenhagen Business School.
- Bertelsmann Stiftung (2018). Citizens' participation using sortition. A practical guide to using random selection to guarantee diverse democratic participation. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/181102_Citizens_Participation_Using_Sortition_mb.pdf
- Bianchi, M. (2017). Introducción. En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de Innovación Política en América Latina* (pp. 17-45). ADS-Democracia en Red.
- Borins, S. (2014). *The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants. Innovation Series*. IBM Centre for Business of Government.
- Brito, C. y Narváez, S. (2017). Medir y acotar la vigilancia estatal para no perder derechos. En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de innovación política en América Latina* (pp. 296-327). ADS-Democracia en Red.
- Carson, L. y Mendiharat, A. (2020). *Learnings from Madrid: Institutionalizing deliberative democracy through its Observatorio de la Ciudad*. New-Democracy.
- Collada, P. (2016). La sal de la democracia. En M. Bianchi y P. Mancini (Coords.), ¿Qué democracia para el Siglo xxi? (pp. 216-228). ADS-Democracia en Red.
- Courant, D. (2019). Sortition and democratic principles: A comparative analysis. En J. Gastil y E. Olin (Eds.), *Legislature by Lot. Transformative Designs for Deliberative Governance* (pp. 229-248). Verso.
- D'alexandro, M. (2017). Las mujeres al poder. En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de innovación política en América Latina* (pp. 181-202). ADS-Democracia en Red.
- Díaz, N. y Pérez, C. (2018). Democracia, representación y partidos políticos en la era digital. En N. Díaz y H. Gehring (Eds.), *Partidos políticos en la era digital, conectando a la ciudadanía con la democracia* (pp. 15-48). Konrad Adenauer Stiftung.
- Delannoi, G., Dowlan, O. y Stone, P. (2013). The lottery as a democratic institution. *Studies in Public Policy*, 28(1), 1-64.
- Dowlan, O. y Costa, J. (2016). *El sorteo en política, cómo pensarlo y cómo ponerlo en práctica*. Efaltes.
- Eggers, B. y Singh, S. (2009). *The Public Innovators Playbook*. Harvard Kennedy School of Government.
- Farrel, D., Suiter, J. y Harris, C. (2019). Systematizing constitutional deliberation: The 2016-18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113-123.
- Freitas, H. (2017). Sociocracia: la praxis del poder distribuido. En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de innovación política en América Latina* (pp. 135-160). ADS-Democracia en Red.
- Frizzera, A. (2016). Internet como un puente. En M. Bianchi y P. Mancini (Coords.), ¿Qué democracia para el Siglo xxi? (pp. 25-38). ADS-Democracia en Red.
- Helms, L. (2015). Democracy and innovation: From institutions to agency and leadership. *Democratization*, 23(3), 459-477. DOI:10.1080/13510347.2014.981667.
- Ganuzza, E. y Menéndez Blanco, M. (2020). Did you win? Sortition comes to the politics of Madrid. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), 95-110.
- Gastil, J., Robert, R. y Knobloch, K. (2014). Vicarious deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative

- Review Influenced Deliberation in mass elections. *International Journal of Communication*, 8(1), 62-89.
- Goodin, R. y Dryzek, J. (2006). Deliberative Impacts: The macro-political uptake of mini-publics. *Politics & Society*, 34(2), 219-244. doi:10.1177/0032329206288152.
- Govlab (2020). *Ostbelgien and Brussels Sortition*. https://congress.crowd.law/files/Belgian_Sortition_Models.pdf
- Graglia, E. (2019). *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Guanumen, S. (2018). Partidos políticos abiertos. En N. Díaz y H. Gehring (Eds.), *Partidos políticos en la era digital, conectando a la ciudadanía con la democracia* (pp. 81-114). Konrad Adenauer Stiftung.
- Guanumen, S. (2019, 20 de junio). Innovar en política. *NIMD*. <https://colombia.nimd.org/innovar-en-politica/>
- Hernández, J. y Mora, A. (2018). De la democracia desconectada a la democracia hiperconectada. En N. Díaz y H. Gehring (Eds.), *Partidos políticos en la era digital, conectando a la ciudadanía con la democracia* (pp. 163-202). Konrad Adenauer Stiftung.
- Jackson, J. (2017). Innovación y propiedad intelectual. En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de Innovación Política en América Latina* (pp. 328-347). ADS-Democracia en Red.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. y Auld, G. (2012). Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change. *Policy Sciences*, 45(2), 123-152. Doi:10.1007/s11077-012-9151-0.
- Mariñez, F. (2017). Innovación pública en América Latina. Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 4(1), 5-18.
- MediaLab-Prado (2017). *Hybrid Democracy. A manual for combining online participation and policy jury*. https://github.com/medialab-prado/hybrid-democracy/blob/recipe/Manual1_HybridDemocracy.pdf
- Meijer, A., van der Veer, R., Faber, A. y Penning de Vries, J. (2017). Political innovation as ideal and strategy: The case of aleatoric democracy in the City of Utrecht. *Public Management Review*, 19(1), 20-36. Doi:10.1080/14719037.2016.1200666
- Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293. doi:10.1177/0020852311399851.
- Montejo, M. (2020, 22 de enero). Así funcionan las asambleas ciudadanas por el clima como las que propone el gobierno. *El Diario*. https://www.eldiario.es/ballenablanca/crisis_climatica/funcionan-asambleas-ciudadanas-propone-Gobierno_0_987601925.html
- Mulgan, G. (2014). *Innovation in the Public Sector, How Can Public Organisations Better Create, Improve and Adapt?* Nesta.
- New-Democracy Foundation (2018). *Enabling national initiatives to take democracy beyond elections*. <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2018/10/New-Democracy-Handbook-FINAL-LAYOUT-reduced.pdf>
- Núñez, D. (2018). Democracia en la cultura y la tecnología del siglo XXI. En N. Díaz y Gehring, H. (Eds.), *Partidos políticos en la era digital, conectando a la ciudadanía con la democracia* (pp. 75-114). Konrad Adenauer Stiftung.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017). *Core skills for public innovation*. Observatory of Public Sector Innovation. <https://www.oecd.org/media/oecdorg/>

- satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019a). *Embracing Innovation in Government Global Trends 2019*. <https://trends.oecd-opsi.org/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019b). *Evaluating Public Sector Innovation Support or hindrance to innovation?* Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/05/Evaluating-Public-Sector-Innovation-Part-5a-of-Lifecycle-Report.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- Orfino, A. y Lago, M. (2017). Nuevas fuentes de poder: ¿qué significa articular la potencia a partir de una infraestructura de movilización ciudadana? En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de innovación política en América Latina* (pp. 46-72). ADS-Democracia en Red.
- Peña, D. (2002). *Análisis de datos multivariantes*. McGraw-Hill.
- Scrollini, F. (2017). ¿Los datos nos harán libres? En M. Bianchi (Comp.), *Recuperar la política. Agendas de innovación política en América Latina* (pp. 203-220). ADS-Democracia en Red.
- Secretaría Distrital de Planeación (SDP) (2017). Encuesta Multipropósito 2017 - Principales resultados Bogotá Región. Secretaría Distrital de Planeación. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/encuesta_multiproposito_2017_-_principales_resultados_bogota_region.pdf
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press.
- Sørensen, E. (2016). Political innovations: Innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, 17(1), 1-19. Doi:10.1080/14719037.2016.1200661
- van Reybrouck, D. (2017). *Contra las elecciones*. Taurus.