

ANTROPOLOGÍAS • HISTORIAS • LENGUAJES • SOCIOLOGÍAS



**Ernesto Isunza Vera y
Adrián Gurza Lavalle**
(coordinadores)

**LA INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA
TRAMAS Y NUDOS DE LA REPRESENTACIÓN,
LA PARTICIPACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL**

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

La innovación democrática en América Latina.
Tramas y nudos de la representación,
la participación y el control social

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

La innovación democrática en América Latina.
Tramas y nudos de la representación,
la participación y el control social

Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle
(coordinadores)



323.042980

I653i

La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social / Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle, coordinadores. -- México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010 448 p.; 23 cm.-- (Publicaciones de la Casa Chata).

Incluye bibliografía y documentación de archivo

ISBN 978-607-486-044-3

1. Democracia - América Latina. 2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) - México. 3. Programas sociales - América Latina 4. Control social. 5. Democracia - Brasil. I. t. II. Isunza Vera, Ernesto, coord. III. Gurza Lavalle, Adrián, coord. IV. Serie

Corrección de estilo: Beatriz Stellino y Celia Álvarez

Tipografía y formación: Francisco Rivera Rodríguez

Diseño de portada: Pablo Guzmán de la Cruz, a partir de *Circunstancias compartidas*, terracota, 40 x 65 cm, de Emanuel Paniagua

Primera edición: 2010

© Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 222, Col. Tlalpan, C.P. 14000, México, D. F.
difusion@ciesas.edu.mx

© Universidad Veracruzana
Hidalgo núm. 9, col. Centro
C. P. 91000, Xalapa, Ver.
<http://www.uv.mx/editorial/>

ISBN 978-607-486-044-3

Impreso y hecho en México

Índice

| | |
|--|-----|
| Prólogo..... | 13 |
| Primera parte | |
| Introducción | |
| 1. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación | 19 |
| <i>Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera</i> | |
| Segunda parte | |
| Controles y participación en la política social en Latinoamérica | |
| 2. Participación y controles sobre políticas sociales en el Cono Sur | 85 |
| <i>Maria do Carmo Albuquerque</i> | |
| 3. Hacia una nueva agenda de monitoreo. Transparencia, participación y rendición de cuentas en los programas sociales focalizados | 135 |
| <i>Christian Gruenberg</i> | |
| 4. Construcción de ciudadanía en los programas de transferencia condicionada: el caso del programa Progres- Oportunidades de México | 169 |
| <i>Felipe Hevia de la Jara</i> | |
| Tercera parte | |
| Las experiencias brasileñas de innovación democrática | |
| 5. Participación y representación: algunas reflexiones sobre las experiencias participativas en Brasil | 213 |
| <i>Lígia Helena Hahn Lüchmann</i> | |
| 6. Cuando nuevos personajes dominan el escenario: recursos organizativos y relaciones de poder en el Consejo Nacional de Salud de Brasil | 247 |
| <i>Marcelo Kunrath Silva, Soraya Maria Vargas Cortes, Janete Cardoso Réos y Márcio Barcelos</i> | |

-
7. Democracia participativa en la ciudad de São Paulo: continuidades y rupturas 283
Ana Cláudia Chaves Teixeira y Luciana Tatagiba

Cuarta parte

Retos de la innovación democrática en Latinoamérica

8. Entre el gerencialismo y la gestión social: en busca de un nuevo modelo para la administración pública brasileña 315
Ana Paula Paes de Paula
9. Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia 345
Fabio E. Velásquez C.
10. Participación y representación en los municipios de Oaxaca: falsos dilemas, conflictos reales 377
David Recondo
11. Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la *accountability* societal: ciudad de México y São Paulo 409
Adrián Gurza Lavalle y Graziela Castello

1. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación

*Adrián Gurza Lavalle*¹

UNIVERSIDAD DE SÃO PAULO
CENTRO BRASILEÑO DE ANÁLISIS Y PLANEACIÓN
SÃO PAULO, BRASIL

*Ernesto Isunza Vera*²

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL
XALAPA, MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Para el futuro de la democracia en el mundo, la proliferación de experiencias de innovación democrática es el fenómeno más sorprendente desde que los ciclos de las transiciones latinoamericanas y comunistas concluyeron sus fases más dramáticas que desembocaron en la alternancia del poder. En los últimos años se ha materializado en distintas latitudes un variado repertorio de iniciativas de innovación institucional, sin duda con capacidades muy desiguales; no obstante, a la manera de un “activismo institucional”, estas iniciativas vienen ampliando el horizonte de lo factible para la reforma de la democracia –para su “ampliación”, “profundización” o “democratización”, recordando algunos términos usuales en la literatura especializada.

El repertorio de innovación institucional es amplio y contempla, en contextos específicos, instancias colegiadas para la definición y fiscalización de políticas, para la elaboración de prioridades en el terreno de la planeación o de la asignación de gasto público, comités participativos en diferentes instancias de la administración pública, ombudsman, instituciones electorales de carácter civil, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, oidorías y veedurías, por mencionar algunos casos. Algunas de las innovaciones incluso han alcanzado notoriedad mundial: comenzando por las Enmiendas Constitucionales 73 y 74 en India –especialmente la conocida People’s

¹ Posdoctor por el Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, Reino Unido. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo, Brasil.

² Posdoctor por la Universidad Estatal de Campinas, Brasil. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España.

Planning Campaign en el estado sureño de Kerala (Chaudhri y Heller, 2002)–, los Consejos Gestores de Políticas Públicas y las experiencias de Presupuesto Participativo en Brasil (Tatagiba, 2002; Lüchmann, 2007); la participación y control ciudadanos en el sistema electoral mexicano (Alonso y Aziz, 2005; Aziz e Isunza, 2007; Isunza, 2006d), así como del sistema de protección del derecho a la información pública gubernamental en dicho país (Alonso, 2007; Ackerman, 2007b);³ el Local Government Code en Filipinas, la Ley de Participación Popular en Bolivia y el New Localism en Inglaterra (Gaventa, 2004); la vigilancia policial comunitaria de Chicago, así como la proliferación de instancias colegiadas de participación –y representación– ciudadana a lo largo y ancho de Latinoamérica (Grindle, 1999; Albuquerque, 2008), consagradas explícitamente en los textos constitucionales de la mayor parte de los países de la región (Hevia, 2006).

De hecho, no sólo se han multiplicado en los dos hemisferios diferentes tipos de instituciones normalmente clasificadas como participativas –con capacidades variadas de incidir en la definición de las prioridades públicas–, sino que la puesta en marcha de procesos participativos se ha vuelto una condición unánime de los financiamientos y la ayuda otorgados por agencias multilaterales. Además, aunque menos difundidas, también es posible observar innovaciones destinadas a fomentar la transparencia de la gestión pública y a garantizar el derecho de la ciudadanía a la información –o a saber. Este repertorio de innovaciones democráticas funge como trasfondo de este artículo y la reflexión analítica aquí expuesta se nutre de él. En la medida de lo posible, cuando referencias empíricas concretas se muestren relevantes para la comprensión del argumento analítico, serán introducidas descripciones sintéticas en las notas a pie de página.

Una peculiaridad de estas experiencias, sintomática de su carácter renovador, es que en ellas se entrecruzan prácticas que aparecen –o aparecían hasta hace poco– en la teoría democrática y en el lenguaje de los actores, separadas por lógicas diferentes o incluso opuestas. Claramente éste es el caso de términos cruciales para la innovación democrática, como participación, controles sociales y representación.

A consecuencia de los desplazamientos y mezclas animados por las experiencias de innovación democrática, nuestras nociones de participación, control y representación, en alguna medida tributarias de la realidad de la Guerra Fría, comenzaron a hacerse viejas ante la novedad del mundo o, de modo más preciso, perdieron potencia para aprehender las transformaciones en curso. Pero no es ésta la única consecuencia: los

³ De alcances mucho más limitados, la Ley de Participación Ciudadana de la ciudad de México también podría sumarse al elenco (Zermeño, 2003; Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2002).

eventuales efectos e implicaciones democratizadoras de las experiencias en cuestión son polémicos entre propios y extraños, debido a que las innovaciones disuelven la división entre la defensa institucional de la democracia y sus mecanismos “exclusivos” –representación por autorización y controles como pesos y contrapesos institucionales o como competencia de carácter electoral–, por un lado, y las críticas y reclamos comprometidos con la democratización como participación –por ende, con el control como presión y movilización social extrainstitucionales–, por el otro.

Es decir, las experiencias de innovación diluyen las fronteras estables que habían diferenciado a las posiciones liberales y de izquierda en relación con la disputa por la democracia. El futuro de las innovaciones democráticas es incierto y, desde luego, no se espera que existan garantes o demiurgos que aseguren su estabilización al margen de conflictos y procesos de sedimentación institucional. Sin embargo, la incertidumbre será mayor cuanto menor sea la comprensión de aquello que efectivamente puede esperarse de las innovaciones y del sentido en que ellas empujan hacia una ampliación de la democracia.

La “innovación democrática” se ha entendido aquí como un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político. La expansión de las primeras forma parte de las disputas asociadas a la universalización del sufragio y su promulgación conduce las presiones de la masificación enteramente dentro de los cauces del gobierno representativo. La creación institucional que aquí nos ocupa es un fenómeno inédito y considerablemente más plural, no sólo porque ejemplos históricos de aquellas formas de participación ciudadana directa pueden remontarse al siglo XIX, sino porque las modalidades de incidencia social sobre el poder público permitidas por las nuevas instituciones suelen situarse fuera de las fronteras tradicionales del gobierno representativo y para el ejercicio de funciones que no cuentan con antecedentes obvios en la doctrina democrática liberal –y aún menos en la republicana. La incidencia puede presentar alcances amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas, o como el control ciudadano directo de instituciones políticas; de índole media, como la supervisión de políticas amparada por algún recurso de sanción, o bajos, como la solicitud de información amparada por normas positivas.

No obstante esa variación en los alcances, el control social es un denominador común relevante y tiende a ser ejercido fuera de los canales tradicionales de participación para la representación política en el poder legislativo y en la cúspide del ejecutivo. De esta forma, la idea de creación institucional remite a la acepción formal de institución, pues se trata de experiencias con grados reducidos de contingencia o

cuya institucionalización reduce su vulnerabilidad a los vaivenes de la política. Sin duda, la operación y efectos de las instituciones varían en función de los actores que las respaldan u obstaculizan su funcionamiento, es decir, no desempeñan sus funciones al margen de los conflictos. También varían en función del entramado institucional mayor en el que se encuentran insertas—Estados de derecho en mayor o menor grado robustos y democráticos. Sin ignorar la cautela sugerida por estas advertencias, al partir de la multiplicación de innovaciones democráticas en Latinoamérica asumimos que éstas se encuentran de tal modo diseminadas en la región, y en contextos tanto favorables como relativamente adversos, que una revisión conceptual se hace necesaria para que sus potencialidades sean mejor entendidas y, en la medida de lo posible, mejor defendidas por quienes en ellas participan o ejercen funciones de representación y control social.

Este capítulo ofrece un esfuerzo de precisión conceptual para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática, elaborando distinciones que permitan pensar la relación entre participación, controles sociales y representación en el marco de las nuevas experiencias institucionales. En este sentido, sus alcances son limitados, pero precisos: no explora ni pone a prueba hipótesis explicativas sobre el origen y efectividad de los procesos de innovación democrática, sino que se preocupa por revisar cuidadosamente las ambigüedades y “puntos ciegos” producidos por las categorías normalmente utilizadas para pensar en esas innovaciones, ofreciendo distinciones analíticas que vuelven precisa y cognitivamente productiva la relación entre tales conceptos.

La relación entre “participación” y “control social” es ambigua. Las experiencias de innovación han sido pensadas de manera predominante bajo la semántica de la “participación”—directa, deliberativa, popular, ciudadana—, pero la vertiginosa difusión del lenguaje del control social se superpone a ella y le disputa parcialmente el sentido de las innovaciones. En este lenguaje se habla de “gobernanza”, “transparencia”, “controles democráticos” y “rendición de cuentas” (*accountability*)⁴ o, de modo más preciso, de “rendiciones de cuentas”—horizontal, vertical, corporativa, inversa, retrospectiva, prospectiva, electoral, social y societal, por citar sólo algunas de sus expresiones usuales—, cuyos sentidos son siempre más restrictivos en relación con la

⁴ A partir de este momento, utilizaremos el término “rendición de cuentas” para referirnos a lo que en la literatura anglosajona se denomina “*accountability*”, en la clave de traducción crítica propuesta en Isunza, 2006a (véase la sección “La doble faz de la rendición de cuentas societal”, en este capítulo). La relación entre control y rendición de cuentas será abordada oportunamente, pero puede adelantarse que la primera idea es más amplia, mientras que la segunda constituye un subconjunto.

carga normativa inherente a la idea de “participación”. De esta forma, será mostrada la pertinencia de definir participación como control social en el contexto de las experiencias de innovación democrática, preservando la amplitud de sus significados y energías normativas.

Una parte importante de los expedientes institucionales de control social apoyados en las innovaciones en cuestión propician y resguardan la intervención de actores colectivos que “hablan en nombre de alguien”. Para la teoría democrática la actuación de los ciudadanos individuales que comunican sus preferencias y opiniones gracias a su presencia directa corresponde al conjunto de prácticas abarcadas por la idea de participación, las cuales difieren en un sentido fundamental de las prácticas en las que se habla en nombre de alguien. Por esto se hace necesario introducir la noción de “representación”. También se precisa extraer las consecuencias de tal operación para la “participación” y el “control social”. Mientras que la participación remite al ciudadano en su estatus político individualizado y a un acto de “presentación” de intereses y opiniones que en principio se exhibe a sí mismo de modo legítimo –gracias a la coincidencia entre el agente de esos intereses y opiniones, por un lado, y el sujeto del habla, por el otro–, la verbalización de intereses y opiniones realizada por actores colectivos es siempre un “hablar en nombre de alguien” y, por eso, se constituye ineludiblemente como un acto de “representación”, cuya legitimidad no está dada de por sí, sino que depende del tipo de relación existente entre representantes y representados. Argumentaremos que las expectativas del ideario participativo, sobre todo las más exigentes, sólo parecen realizables como modalidades de representación política ejercida por actores colectivos –aquellos aludidos normalmente por la idea de “sociedad civil”.

A su vez, cuando el control social sobre el poder público es ejercido por actores colectivos organizados –es decir, por fuerza “en nombre de alguien”–, se trata de “control societal” ejercido mediante prácticas de representación. En ese sentido, la idea de control social se enriquece con una modalidad de control propia de las relaciones entre representantes y representados, a saber, la idea de “rendición de cuentas”. Sin embargo, control social y “rendición de cuentas” suelen aparecer como sinónimos en la literatura, recibiendo poca atención las implicaciones de sus diferencias, aunque algunas de estas implicaciones son cruciales para entender los alcances de las innovaciones democráticas.

Una vez que se hace evidente la conexión entre representación y control societal, emerge el viejo dilema del control de los controladores, revelando la “doble faz de la rendición de cuentas societal”. Las innovaciones democráticas apuntalan expedientes de control societal sobre el poder público y su aparato administrativo, pero esta faz debe ser evaluada a la luz de la segunda, es decir, de las eventuales modalidades de rendición de cuentas de los actores colectivos frente a sus representados –beneficiarios

o públicos. A pesar de que los alcances de las innovaciones institucionales de control democrático dependen de lo que sucede en estas dos faces —el control del poder público y el control de los controladores—, el análisis de la rendición de cuentas interna de los actores colectivos y sus públicos aún es incipiente. Por esto, se presentará un análisis formalizado de las dos faces de la rendición de cuentas societal en la última sección de este capítulo.

En suma, la crítica conceptual llevará a diferenciar los planos individual y colectivo, a mostrar las ventajas cognitivas derivadas de una mayor precisión analítica y a especificar la idea de “rendición de cuentas societal”. En el esfuerzo de precisión analítica evitamos un abordaje monográfico por concepto y una argumentación secuencial por yuxtaposición. Más bien, cada término es puesto en juego en relación con los otros y la exposición sigue una lógica constructiva de modo que el último paso —el apartado sobre rendición de cuentas societal— presupone y contiene las distinciones elaboradas a lo largo del capítulo. No hay en esta tentativa un afán de pulcritud conceptual, sino un compromiso con la elaboración de distinciones pertinentes para comprender la profusión de innovaciones democráticas implantadas en contextos de latitudes diversas y la renovación de los papeles a los que son llamados a desempeñar los actores de esas innovaciones. Tampoco se trata de un esfuerzo pionero o aislado pues, como será mostrado, indagaciones y desplazamientos analíticos semejantes a los aquí propuestos son observables en la literatura especializada; este trabajo es, como varios de aquellos, en buena medida motivado por la urgencia de dar respuestas a fenómenos de transformación de la democracia que desbordan las fronteras conceptuales y se desacoplan de los contenidos estabilizados por dichas demarcaciones. En este sentido, la reforma del pensamiento es un movimiento paralelo a la propia reforma de la democracia.

Por último, conviene explicitar, para evitar malentendidos, que la democratización es más amplia que las experiencias de innovación democrática, de la misma manera que la idea de “participación” rebasa por todos los flancos la idea de “control social”. Asumimos que estas experiencias son lo más sorprendente que hay en el horizonte de la democratización y exigen una revisión de pensamiento.

La ruta de la exposición está organizada de la siguiente manera. En la próxima sección se aborda la relación entre participación y control social, prestándole especial atención a las ventajas cognitivas de la idea de control social y a las reservas que la literatura comprometida con la participación plantea frente a la expansión de la semántica del control. Después se exponen los motivos por los cuales el concepto de representación ha sido sistemáticamente subexplorado en la literatura comprometida con la innovación democrática, principalmente en su vertiente participativa. En la cuarta sección se analiza la relación entre control social y rendición de cuentas y las

prácticas de representación política ejercida por actores colectivos; en particular, esta relación es examinada manteniendo como trasfondo la “doble faz de la rendición de cuentas societal”.

PARTICIPACIÓN COMO CONTROL

La idea de “participación” ocupó una posición preponderante en la crítica a la democracia que se mantuvo comprometida con ésta. Durante décadas, por lo menos desde los años de 1960, la idea de participación fue depositaria de expectativas amplias y diversas sobre el valor de la democracia. En las experiencias de innovación democrática se vuelven pertinentes y se añan a la idea de participación otros términos de significaciones más precisas, pero al recortar parte de los sentidos de la primera suscitan sospechas y reservas. Con todo, y en virtud de lo que nos parece que son ventajas cognitivas claras, en esta sección nos proponemos definir la participación en el contexto de esas experiencias en términos de control social. Para que la operación sea persuasiva es menester poner en evidencia la lógica que anima dichas reservas y mostrar que las ventajas cognitivas no se obtienen a costa de la dimensión democratizadora inherente a la participación, es decir, que el control social es compatible con concepciones altamente exigentes de participación. Éste es el caso de la rendición de cuentas, que aquí se ha entendido como una modalidad específica de control social en la que existe responsabilización y sanción. Una vez realizado este primer movimiento, se define el control, distinguiéndose el que es realizado por ciudadanos (control ciudadano) de aquel efectuado por actores colectivos (control societal). Esta distinción tiene consecuencias relevantes pues trae a colación la problemática de la representación y de las modalidades de control que le son consubstanciales.

La relación entre participación y control social es ambigua y, en contextos en los que la primera estuvo fuertemente asociada a las luchas por la democratización, implica cierta controversia. Con esa controversia en mente sería posible preguntarse si el lenguaje del control social suplanta o complementa la semántica más tradicional de participación. Términos usuales en el lenguaje del control social –“gobernanza”, “transparencia”, “controles democráticos” y “rendición de cuentas”, ya mencionados– se han vuelto frecuentes no sólo en los debates de la teoría democrática, sino también en el lenguaje de la segunda ola de reformas impulsada por las agencias multilaterales y por diversas instituciones en los circuitos internacionales de formulación de políticas públicas. La coincidencia semántica en el uso de estos y otros vocablos como “ciudadanía”, “descentralización”, “potenciación” (*empowerment*) y “participación” incluso puede suscitar –de hecho, ha suscitado– suspicacia y desconfianza al punto

de ser calificada como una “confluencia perversa” que, bajo un efecto de homonimia, oculta discrepancias profundas en los proyectos políticos subyacentes (Dagnino, 2002, 2004, 2006 y 2007).

La idea de confluencia perversa, presente en el debate latinoamericano, sugiere, de hecho, que la carga democratizadora asociada a la participación corre el riesgo de ser suplantada por la lógica de la gestión, así como el discurso de la ciudadanía centrado en la defensa de derechos aparecería desplazado por una noción de ciudadanía de usuarios o centrada en la corresponsabilidad (véanse, para diferentes países de la región, por ejemplo, Contreras, 2003; Ochoa, 2004; De la Maza, 2005; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Rocha, 2007). Reservas semejantes han sido manifestadas en otras latitudes, llamando la atención sobre la disputa política de sentidos que subyace a las “palabras-comodín” o a los “*passe-partout* semánticos” característicos del campo de los estudios del desarrollo y de los circuitos internacionales de formuladores de políticas (Cornwall y Coelho, 2007).⁵ En este caso, la superposición lingüística oculta la disputa y las divergencias fundamentales, o, para decirlo con la aguda formulación de Andrea Cornwall (2007b), *buzzwords* acaban funcionando como *fuzzwords*.

Sin duda, la literatura sobre participación se volvió extraordinariamente amplia en el curso de los últimos años, y una parte substantiva de sus debates están menos animados por la desconfianza y suspicacia frente a las convergencias semánticas que por el desafío de diagnosticar los factores que obstaculizan y potencian los alcances de la participación (Heller, 2001; Fung, 2004; Fung y Wright, 2003; Santos, 2002; Thompson, 2007). Sin embargo, para definir la participación en la clave del control social, es precisamente tal suspicacia la que exige un tratamiento cuidadoso.

Existen motivos para esa sospecha. Las transformaciones en los servicios públicos (*service delivery reforms*),⁶ conocidas como la “segunda ola de reformas”, han

⁵ Véase la edición especial de *Development in Practice*, editada por Cornwall (2007a) y dedicada al asunto, especialmente los trabajos de Leal, Scoones, Batliwala y Chandhoke.

⁶ Los resultados poco estimulantes del ajuste estructural, promovido a lo largo de los años de 1980 y la primera mitad de la década siguiente como solución a la llamada crisis del Estado de bienestar de los años de 1970, han suscitado una nueva generación de reformas dirigidas al perfeccionamiento de los servicios públicos, esto es, a la mejoría de su *performance* de modo que respondan mejor a las necesidades de los usuarios. Además del conocido reporte del Banco Mundial (2004), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, véase el volumen del Fondo Monetario Internacional (2003), *Fondo Monetario Internacional*, 2003, en especial los artículos de Clift, Williamson, Ortiz, Shantayanan y Reinikka; véanse también los trabajos de Ahmad, Shantayanan, Stuti y Shekhar, 2005; Slack, 2007. Para un análisis crítico de los presupuestos que subyacen a estos textos desde un análisis comparativo de las reformas puestas en marcha en México, India y Brasil, véase Gurza Lavalle, 2008.

sido inspiradas por un ideario que promulga las virtudes de la descentralización, de la diversificación de proveedores de servicios y de la participación de los usuarios, estimulando el fortalecimiento local de la provisión de servicios y la multiplicación de instancias institucionalizadas de contacto entre las burocracias y los espacios de toma de decisiones, los proveedores y la población.⁷ El diagnóstico, formulación y promoción de las reformas obedecen al presupuesto de que la mejoría en la provisión de servicios públicos –para hacerlos más accesibles a las poblaciones tradicionalmente menos favorecidas o francamente excluidas de su cobertura– depende, en gran medida, de que el individuo-usuario señale claramente sus demandas o preferencias, por medio de la comunicación de sus preocupaciones o inconformidades, o escogiendo entre diversos prestadores de un mismo servicio (Nelson y Kaufman, 2005; Bloom y Standing, 2001; Banco Mundial, 2004).

Los usuarios, desde este punto de vista, están considerados como agentes importantes que activan mecanismos de sanción y control, ejerciendo presión sobre los formuladores y operadores de políticas –burocracias y prestadores de servicios–, forzándolos a rendir cuentas y ser más responsivos.⁸ Desplazar las decisiones sobre la provisión de servicios hacia lugares más próximos a los usuarios deviene en una condición de posibilidad de la operación de mecanismos como la presión directa y la verbalización de insatisfacción por los propios usuarios –ya sea que sus acciones posean estatuto público en forma de participación institucionalizada o que estén animadas por las lógicas colectiva de la protesta o individualizada de la queja– (Batley, 2004; Keefer y Khemani, 2003). Además, la pluralización de proveedores también obedece al propósito de estimular los efectos de otro mecanismo, a saber, la elección de los usuarios y las presiones de concurrencia que de ella derivan.

⁷ Éste y el próximo párrafos sintetizan un breve balance de las ideas que animan la última generación de reformas de los servicios públicos, tal y como se encuentra formulado en el proyecto de investigación *Modes of Service Delivery, Collective Action and Social Accountability in Brazil*, del DRC for the Future State del Institute for Development Studies (IDS). Véase el volumen del *IDS Bulletin* dedicado a la exposición del proyecto, de su metodología y sus resultados preliminares, editado por Houtzager, Yoshi y Gurza Lavalle (2008).

⁸ “Responsivo” es quien propende a responder. “Responsividad política” se refiere normalmente a la sensibilidad del gobierno y de los representantes frente a las inquietudes y reclamos de los gobernados y de los representados, manifestada mediante algún tipo de respuesta. Así, “responsividad” guarda un parentesco semántico estrecho con “responsabilidad” pero, en este caso, ser responsable supone responder por el cuidado de algo o alguien y estar sujeto a penalización.

La idea de control aparece respaldada por mecanismos. Por definición, todo mecanismo es un automatismo, o sea, una operación recurrente cuyos resultados agregados o acumulados definen efectos privados de intencionalidad o de una conciencia omnisciente. Los mecanismos tomados como subyacentes a los efectos de la descentralización, de la pluralización de proveedores y de la participación se estructuran a partir del comportamiento individual guiado por el propio interés. Sería ocioso y simplista desdeñar la fuerza de dichos automatismos de concurrencia o de presión directa para moldear y perfeccionar el desempeño de determinados servicios, pues las evidencias favorables podrían multiplicarse exponencialmente. En todo caso, para los fines de este ensayo, es conveniente contrastar que, por un lado, si bien las teorías participativas suelen postular virtualidades sin especificar los mecanismos responsables de su realización, por el otro, los mecanismos que sustentan el control social en la agenda de la reforma de servicios públicos pecan al presuponer que todos los individuos tienen condiciones de actuar como supone la teoría, sin tomar en cuenta la lógica de la participación o de la agencia.

El suponer la activación espontánea de los mecanismos de control como resultado “inmediato” de las reformas constituye un presupuesto controvertido y disputable. No se trata de evaluar aquí en qué medida o sobre cuáles condiciones los mecanismos presupuestos en esta agenda de reformas son suficientes para promover el control social sobre los proveedores en una amplia gama de servicios públicos,⁹ antes bien, se trata de poner en evidencia que es particularmente restringida la noción de agencia subyacente a las ideas de “control social” y de “participación” en ella presentes. Restringida no debido al hecho obvio de que el repertorio de problemas que potencialmente pueden ser legítimamente planteados por los usuarios es limitado en relación con su estatus de ciudadano sino, sobre todo, en razón de que el agente de control social es un individuo implícitamente provisto de recursos simbólicos y materiales para actuar, que no requiere de la acción colectiva para hacerse oír ni enfrenta problemas de coordinación.

Sin embargo, aunque el control social y la participación en esa agenda asumiesen enteramente su significación en función de sus vínculos con la desiderata de la eficiencia, ello no condenaría este registro a una incompatibilidad irreductible con otras perspectivas animadas por reclamos democráticos, vertebradas por el valor de la universalización de derechos. En principio, no sólo es posible argumentar conceptualmente que el valor de la participación en los recetarios de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial no es meramente instrumental (Williams

⁹ Argumentos con este propósito han sido desarrollados por otros autores: Houtzager, Yoshi y Gurza Lavalle, 2008; especialmente Yoshi, 2008; Gurza Lavalle, 2008.

y Young, 1994), sino también que el valor de la eficiencia puede ser disputado en modelos de gestión pública alternativos (véase Paes Paula, en este volumen).

En todo caso, y regresando al terreno de las sospechas, es el fin de la Guerra Fría lo que subyace a la confluencia semántica entre actores y literaturas oriundos de posiciones tan dispares en el espectro político. Ese conjunto de transformaciones históricas extraordinarias trajo consigo una bocanada de aire fresco tanto para la teoría democrática –hoy renovada con preguntas sustantivas antes evitadas por las comprensiones minimalistas, siempre cautas frente a reclamos igualitarios más fácilmente esgrimidos por los regímenes comunistas–,¹⁰ cuanto para el debate intelectual y para la formulación y disputa públicas de demandas distributivas por parte de los actores sociales.

De esta forma, la suspicacia, condensada emblemáticamente en la idea de “confluencia perversa”, parece expresión sensible de una toma de conciencia oportuna, realizada frente a un fenómeno inédito: la emergencia de plataformas semánticas compartidas por comprensiones de la realidad y fuerzas políticas opuestas, que permiten entablar una disputa por el mundo en términos del significado concreto de categorías aceptadas como legítimas –notoriamente ciudadanía, democracia, participación, inclusión y, más recientemente, rendición de cuentas. Contra el telón de fondo del fin de la Guerra Fría, la confluencia responde a una dinámica histórica más amplia y se muestra abierta por igual a posibilidades virtuosas o perversas.¹¹

La emergencia de plataformas semánticas comunes conllevó por lo menos dos órdenes de consecuencias positivas. Primero, ha permitido la interlocución entre actores sociales y políticos de orientaciones ideológicas antagónicas –otrora irreconciliables–, con lo que la disputa razonada por el contenido de términos como “participación” y “control social” se convierte en algo posible y aparece como una disputa legítima; a fin de cuentas, no existe un registro único para definir el valor de la participación, del

¹⁰ Respecto a la rigidez impuesta por la lógica de la Guerra Fría al campo de la teoría democrática, véase el interesante análisis de Plotke (1997). En un texto de amplia difusión, Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer (2002) señalan el mismo fenómeno sin detenerse en él.

¹¹ Es prudente percatarse de que el contexto de la Guerra Fría no constituye un momento pretérito ordenado por distinciones transparentes, más bien, si ofrece algún complemento histórico a la idea de la “confluencia perversa”, lo hace en la forma de una “divergencia perversa”. Durante años, al final de la segunda posguerra, las discrepancias intelectuales y demandas sociales –no necesariamente antisistémicas– fueron polarizadas y resignificadas artificialmente más allá de las intenciones de sus protagonistas. Ejemplarmente, la reforma del socialismo fue combatida como subversión antirrevolucionaria y, por el otro lado, las demandas de inclusión democrática y de justicia social fueron reprimidas como sedición guiada por ideologías antipatrióticas, comunistas.

control o de la descentralización, ni siquiera entre actores relacionados por afinidades ideológicas, comprometidos con la democratización o localizados en el “lado de la sociedad civil” (véase Recondo, en este volumen). Tampoco parece prudente asumir que una clave de lectura –como la profundización de la democracia, defendida por el ideario participativo– cancela o debe excluir por principio a las otras –como la eficiencia, como contraejemplo obvio característico de las agendas de reformas del Estado. De hecho, asumir que la idea y el valor de la participación remiten por definición a un primado de democratización hermético a los imperativos de eficiencia, parece una estrategia política y analíticamente equivocada; de esta forma, la recuperación del valor de la eficiencia es la base para algunas de las experiencias de innovación democrática más recientes como las de la auditoría y contraloría sociales en las que se proyectan exigencias de eficiencia a la administración pública.

Segundo, a pesar de las disonancias inherentes a la convivencia de comprensiones en conflicto, la posibilidad de entablar un diálogo capaz de movilizar categorías comunes con el adversario trae consigo consecuencias valiosas desde el punto de vista analítico y de la producción de conocimiento. Interesa aquí este segundo orden de consecuencias, particularmente en lo que respecta a la comprensión de la relación entre participación y control social. La teoría democrática, en su vertiente participativa, prestó en sus orígenes poca atención a los mecanismos de producción o transmisión de las virtualidades positivas presupuestas en la teoría, en buena medida debido a la conexión asumida entre participación y valores fundamentales de la democracia como la autodeterminación y la igualdad políticas, o como la formación de ciudadanos activos (MacPherson, 1991; Pateman, 1970).

Aún hoy, la participación ha sido considerada como un valor en sí, por un lado, puesto que es el vehículo por excelencia de la inclusión política entendida como uno de los pilares normativos de la democracia; por otro, a ella se atribuyen implícita o –en menor medida– explícitamente efectos deseables de carácter económico y funcional, como la introducción de presiones redistributivas en los procesos políticos de asignación de recursos, así como la formación de ciudadanos o la sintonización de la operación del gobierno con los anhelos de la población. Sin duda, la participación es defendible como un principio moral de inclusión política, pero la cuestión aquí planteada reside en otro plano. Desde el punto de vista de la teoría positiva, la defensa de la participación como *desideratum* político constituye un compromiso previo al esfuerzo de comprensión del mundo y permanece como presupuesto normativo posible –aunque no necesario– del propio análisis.

El ideario participativo, sin embargo, se hace vulnerable si evita especificar los efectos de la participación sobre el mundo, así como explicitar los mecanismos presupuestos para la generación de las consecuencias esperadas. Curiosamente, las literaturas

que de modo más sistemático han enfrentado el desafío de explicitar y verificar los efectos atribuibles a la participación, así como identificar los mecanismos responsables de la producción de tales efectos, se inscriben en otras agendas de trabajo diferentes a las de la democracia participativa o de la profundización de la democracia.¹²

En el campo de la vertiente participativa de la teoría democrática, se ha prestado especial atención a las capacidades de influencia y racionalización de la sociedad sobre el poder político aunque, por regla general, pensadas en términos diferentes al control social; por ejemplo, profundización de la democracia, formación de la voluntad política, autogobierno y emancipación social (Fung y Wright, 2003; Santos, 2002; Barber, 1984).

Es posible pensar en la participación como un expediente de control social, entendiendo este último de manera amplia como la incidencia de ciudadanos sobre procesos decisorios ya sea mediante el suministro de información, la determinación de prioridades, la implementación o como formas de evaluación y supervisión. Conviene aclarar aquí, con la intención de evitar malentendidos, que no hay ninguna pretensión de reducir la participación —o de traducir integralmente sus valores normativos— a la dimensión del control social sino de especificar, fijar analíticamente y someter a examen uno de sus sentidos más relevantes que resulta especialmente adecuado para pensar en las experiencias de innovación democrática.

El objetivo de este esfuerzo es contribuir a la construcción de bases para el desarrollo de “distinciones analíticas positivas” capaces orientar y enriquecer nuestra comprensión de la multiplicación de prácticas, experiencias e instancias participativas ocurrida en las últimas décadas. Los eventuales beneficios cognitivos pueden, a su vez, animar e impulsar el trabajo de la reflexión normativa. En otras palabras, la dimensión del “control social” produce rendimientos analíticos desde el punto de vista de la teoría positiva, puesto que recorta “un” sentido específico en el cual la participación puede mostrarse relevante, estimulando esfuerzos de caracterización de los tipos de control posibles, así como operacionalizaciones viables que permitan generar conocimiento y definir parámetros de evaluación.

Definir la participación en términos de control social no significa abrazar concepciones poco exigentes de la primera, ni mucho menos rebajarla a un plano de operación inocuo desde el punto de vista del ideario participativo y su compromiso con la democratización. Es posible asumir definiciones altamente exigentes de control social, como en el caso de la “rendición de cuentas”, según será visto, u optar por otras más laxas, como los sistemas de atención a quejas o las actividades

¹² Notoriamente, la densa producción de los modelos del estatus socioeconómico, del voluntarismo cívico y de la movilización política. Véanse Verba, Lehman Schlozman y Brady, 1995; Rosenstone y Hansen, 1993; Verba, Nie y Kim, 1978.

de transparencia de la información pública gubernamental, ambas desarticuladas de mecanismos de responsabilización. Aún más, no está claro que la posible sintonía entre el ideario participativo y las definiciones exigentes de control social permita decretar la insignificancia de los efectos derivados de expedientes de control más laxos o menos demandantes. Tampoco es prudente asumir una progresión lineal de índole normativa en la que más control social y con mayores facultades sea siempre superior y más deseable, independientemente del contexto institucional en el que ha de operar y de los asuntos públicos sujetos al control.

Esto significa que, al definir la participación en términos de control social, no sólo se especifica el papel o los efectos atribuidos a la primera, abriendo camino a la indagación de los mecanismos específicos del control y a la evaluación de sus alcances bajo parámetros claros, sino que también se asumen las exigencias más elevadas del ideario participativo sin sacrificar el valor de expedientes de control más laxos que son poco apreciados dentro de dicho ideario.

Una modalidad de control particularmente exigente es la rendición de cuentas (*accountability*), que puede ser “ciudadana” —es decir, activada por ciudadanos— o de carácter “societal” —animada por actores colectivos. La “rendición de cuentas” supone por definición la existencia de control, pero lo recíproco no es verdadero, esto es, no toda modalidad de control contempla mecanismos estables y reconocidos de responsividad y sanción, consubstanciales en la teoría democrática a la idea de rendición de cuentas.¹³ Incluso definiciones más laxas de rendición de cuentas como un “proceso de responsabilizar a los actores por sus acciones” (Fox, 2006: 36) suponen la posibilidad de tener acceso a información, imputar responsabilidad formal o informalmente y, en alguna medida, sancionar.

Dígame de paso que sin duda sería posible formular definiciones aún más flexibles en las que esos elementos no se presupongan recíprocamente y en las que baste la presencia de uno de ellos para dar lugar a la rendición de cuentas (Schedler, 2004).¹⁴ Sin embargo, esa operación vuelve indistinguibles el control social y la rendición de cuentas, mientras que aquí se asume lo contrario, es decir, que la rendición de

¹³ Para una definición de *accountability* en el debate de la teoría democrática, también con vistas a reflexionar sobre la representatividad de las instituciones democráticas, véase Przeworski, Stokes y Manin, 1999a; 1999b; también Schedler, 1999a y 1999b.

¹⁴ En su texto fundacional para la discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas, Andreas Schedler (1999; versión en español, Schedler, 2004) propone entender esta noción como un “concepto radial” y no como un “concepto clásico”, con lo que se abre la posibilidad de comprender una experiencia de “rendición de cuentas” que no desarrolle cabalmente las tres dimensiones que consideramos constitutivas: información, justificación y sanción.

cuentas es una modalidad específica de control cuyo mayor grado de exigencia –institucionalización, observancia, información, sanción– le confiere una afinidad evidente con las relaciones de representación política en el contexto de regímenes democráticos. Mecanismos plenamente institucionalizados de rendición de cuentas suelen caracterizar las relaciones entre representantes y representados, pero no todas las relaciones de control se enderezan hacia la figura del representante o a las instituciones representativas. Así, los sistemas de quejas, de acceso relativamente irrestricto, componen parte del repertorio más tradicional –y limitado– de los mecanismos de control social, pero prescinden de los elementos característicos de las relaciones de rendición de cuentas –responsividad y sanción.

Parece correcto afirmar que modalidades de control como los sistemas de quejas o las actividades de transparencia de la información no serían reconocidas como expedientes genuinos de participación dentro de los modelos de democracia participativa, a menudo preocupados con la construcción de ciudadanía (véanse Hevia; Teixeira y Tatagiba, en este volumen).¹⁵ Esto plantea la cuestión del valor de las definiciones en mayor o menor medida exigentes, cuya cabal elucidación requeriría de distinciones analíticas que caracterizaran distintas modalidades de control social y sus alcances. En realidad, son raros los esfuerzos sistemáticos que han enfrentado el doble trabajo de “desempaquetar” las diversas modalidades de incidencia social institucionalizada sobre la administración y el poder públicos, hoy encuadrados bajo la rúbrica de la participación, así como de examinarlas desde el punto de vista de los alcances del control que son capaces de sustentar (Fox, 2006; Isunza, 2006a; 2006b).

La noción de “interfaz socioestatal”, desarrollada en los trabajos más recientes de Ernesto Isunza (2006b; 2006c; Isunza y Hevia, 2006), es peculiarmente pertinente a este respecto, una vez que sitúa la participación-como-control en una relación institucionalmente inserta, cuyo sentido y alcances se vuelven comprensibles a la luz de la interfaz. Las noción de interfaces será retomada en la sección final del capítulo con mayor cuidado,¹⁶ pero por el momento, y en relación con el valor de definiciones de control más o menos exigentes, basta especificar los tipos de interfaz y los alcances

¹⁵ A este respecto, cabe citar el análisis que realiza Hevia, en este volumen, sobre los mecanismos de control del principal programa de transferencias condicionadas de lucha contra la pobreza extrema en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Desde una realidad más permeada por discursos y prácticas de participación orientada al control, como lo es la ciudad de São Paulo, Teixeira y Tatagiba ilustran las complejidades de la arquitectura de la participación en el espacio submunicipal (las *subprefeituras*) en el gobierno de Marta Suplicy (2000-2004) del Partido de los Trabajadores.

¹⁶ Véase la sección “La doble faz de la rendición de cuentas societal”, en este capítulo.

del control que les son inherentes. En función del tipo de interfaz, la incidencia social puede asumir un carácter “informativo”, cuando no hay obligaciones decisorias implicadas en la circulación de la información; “vinculante”, cuando la incidencia conduce a tomar decisiones de observancia recíproca, o sea, que imponen obediencia al poder público y a los actores de la participación; o “ejecutiva”, cuando existe un intercambio en la provisión de bienes y servicios entre los actores sociales del control y las autoridades públicas (Isunza, 2007).

Ya sea informativa, decisoria o ejecutiva, la principal dimensión de control social involucrada en una instancia de innovación democrática, los alcances y efectos esperados del control o de la rendición de cuentas varían considerablemente según las funciones presupuestas en la especificación institucional de la interfaz: de modalidades de opinión y consultivas, de transparencia y de derecho a la información pública, de intercomunicación o dialógicas, a modalidades de definición colectiva de voluntad política y mandato, o a expedientes de terciarización y transferencia de funciones públicas y de corresponsabilidad y cogestión (Isunza 2006b; 2006c). Así, el repertorio de expedientes de control social compone un amplio abanico que abarca desde formas de participación puntuales e individualizadas –algunas veces fragmentadas, como en los sistemas de quejas–, en un extremo, hasta, en el polo opuesto, la participación colectiva e institucionalizada, facultada para la toma de decisiones vinculantes en la operación político-administrativa de funciones públicas.

Ahora es posible y pertinente introducir una nota de precaución a propósito del ideario participativo. Se debe tomar con cautela la gradación supuesta en ese *continuum*, pues aunque formas más complejas y estables de control social son preferibles desde el punto de vista de la democracia participativa, sería un equívoco suponer que formas más puntuales de control son innecesarias o superfluas. El quid reside en los efectos esperados de cada forma y en las combinaciones de repertorios permitidas por andamiajes institucionales complejos.¹⁷ En este sentido, a pesar de la tendencia a su menosprecio en la literatura comprometida con modelos de democracia participativa, los sistemas de quejas pueden ser extremadamente útiles no sólo para la corrección de distorsiones administrativas, sino también para la racionalización del poder, como ocurre en los contextos marcados por el control corporativo de los ciudadanos.¹⁸

¹⁷ Como acertadamente señala Brian Wampler (2004b), el trabajo fundacional de Guillermo O'Donnell sobre rendición de cuentas (O'Donnell, 1998) ya apuntaba a las especiales relaciones institucionales “tipo red” que son necesarias para el efectivo ejercicio del control, desde una idea compleja de rendición de cuentas (véase la sección “La doble faz de la rendición de cuentas societal”, en este capítulo).

¹⁸ Para un caso ejemplar, véase Hevia, 2008.

Dígase de paso que a este respecto –y desde el punto de vista de la morfología de la participación– los sistemas de quejas y de denuncias anónimas son idénticos, aunque están asociados a la corrección de problemas diferentes. Por otro lado, desde el punto de vista de la teoría positiva, no parece prudente asumir que “más [control] es siempre mejor” (Alnoor y Weisband, 2007: 15).

Preservándose estas advertencias, no hay duda de que en las agendas de profundización de la democracia, la participación como control social sobre los gobiernos y sus burocracias tiende a realizarse de modo pleno cuando está investida de facultades decisorias vinculantes no sólo para elegir representantes, sino para deliberar acerca de la producción de resultados específicos en campos diversos de las políticas públicas, y cuando está resguardada de contingencias coyunturales mediante una institucionalización de observancia obligatoria. En otras palabras, y por motivos analítica y normativamente comprensibles, la democracia participativa privilegia las modalidades de control social más exigentes –claramente, la rendición de cuentas.

Cuando se observan con atención, sin embargo, estas modalidades son puestas en juego por actores colectivos que, como tales, realizan prácticas de representación más que propiamente de participación. En consecuencia, el ideario participativo y el papel de la participación en la teoría democrática aparecieron estrechamente vinculados en los últimos años a la literatura y debates sobre la sociedad civil pero, curiosamente, no al campo de las teorías de la representación, en buena medida debido a los efectos de bloque ejercidos tanto por la idea de participación como por la comprensión teórica dominante de la sociedad civil. Además, las formas correlativas de control social inherentes a la representación ejercida por actores de la sociedad civil presuponen, por analogía obligatoria con la representación electoral, sanción y responsividad, inscribiéndose dentro de la gama de relaciones cubiertas por la idea de rendición de cuentas. Estos últimos dos puntos serán abordados en la siguiente sección.

PARTICIPACIÓN, REPRESENTACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

Como se ha mencionado, si se observa con atención, es posible advertir que las modalidades de incidencia social en el contexto de las innovaciones democráticas son puestas en juego por actores colectivos que, como tales, realizan prácticas de representación más que propiamente de participación. El hecho de que la participación y, en este caso, el control social hayan sido pensados sin relacionarlos

interna y sistemáticamente con el concepto de representación obscurece nuestro entendimiento de las experiencias de innovación, sobre todo en lo que respecta a sus alcances democratizadores. En esta sección se sostienen dos argumentos. Primero, que las modalidades más exigentes de control ocurren como prácticas de representación por actores colectivos que inciden en los procesos decisorios “en nombre de alguien”. Por consiguiente, las expectativas más elevadas del ideario participativo en el terreno del control social son cabalmente realizables sólo mediante expedientes de representación política de carácter no electoral, cuyas peculiaridades requieren su elucidación. Segundo, que la principal característica de la nuevas prácticas de pluralización de la representación es su carácter presuntivo, situando en el centro del debate el control de los controladores, aquí elaborado como “doble faz de la rendición de cuentas societal”.

El desarrollo de los argumentos se desdobra en los siguientes movimientos. Se inicia abordando los “obstáculos de pensamiento” (Bachelard, 1972): el ideario participativo y el papel de la participación en la teoría democrática aparecieron estrechamente vinculados en los últimos años a la literatura y los debates sobre la sociedad civil pero, curiosamente, no al campo de las teorías de la representación, en buena medida debido a los efectos de bloque ejercidos tanto por la idea de participación como por la comprensión teórica dominante de la sociedad civil. Después se muestran tanto la pertinencia empírica –no sólo lógica– de introducir el concepto de representación para entender la proliferación de experiencias de innovación democrática, como las reacciones del debate especializado ante la pluralización de la representación. Por último, se considerará la espinosa cuestión de la legitimidad o requisitos que condicionan los alcances democratizadores de tales innovaciones bajo la siguiente formulación: por homología obligatoria con los principios democráticos que rigen la representación electoral, la representación ejercida por actores de la sociedad civil presupone sanción y responsividad, inscribiéndose dentro de la gama de relaciones cubiertas por la idea de rendición de cuentas de cara a sus respectivos públicos o beneficiarios. Esto plantea el tema de la “doble faz de la rendición de cuentas societal”, cuyas características lógicas serán escudriñadas en la última sección de este capítulo.

La diferencia crucial entre participación de ciudadanos y “participación” de actores colectivos (representación) pasó desapercibida para una parte sustancial de la literatura, a pesar de que las innovaciones democráticas más afamadas han sido escenarios de actuación de este tipo de actores o de la llamada sociedad civil (Gurza Lavalle, Houtzager y Acharya, 2004; Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2005). Por distintos motivos, la combinación de ambas ideas –“participación” y “sociedad civil”– en los debates sobre la innovación democrática ha eclipsado el papel de las dinámicas de representación inherentes a la presencia de actores colectivos, inhibiendo

la formulación de cuestiones típicas de la representación, como las de la rendición de cuentas.

“Participación” y “sociedad civil” aparecen como pilares analíticos clave en diversas literaturas preocupadas por la calidad de la democracia y por la innovación democrática. Se trata de los debates sobre democracia participativa y sociedad civil, pero también de las agendas de la profundización de la democracia (*deepening democracy*), del fortalecimiento de la capacidad de acción y participación de la sociedad en la gestión pública (*empowered participation*), y de los controles democráticos y de la rendición de cuentas societal (*societal accountability*).¹⁹ Obviamente, existen diferentes énfasis, focos y distinciones analíticas en estas agendas, sin embargo, es fácil identificar los rasgos compartidos que, conectados a la idea de participación y a cierta comprensión de la sociedad civil, ejercieron efectos de bloqueo sobre la posibilidad de concebir la acción de los actores colectivos y las prácticas participativas en términos de representación.

En primer lugar, las agendas dirigidas a la profundización e innovación democráticas se encuentran fuertemente vinculadas a la idea de participación, ya sea como presencia directa de las personas ocasionalmente afectadas o beneficiadas por decisiones públicas o como presencia inscrita en procesos de deliberación cara a cara. La participación de franjas de la población consideradas sub (o mal) representadas en los escenarios tradicionales de la representación política constituiría un expediente clave para acicatear el funcionamiento de las burocracias y para sintonizar las decisiones políticas con las necesidades de esta población.

¹⁹ Para la literatura de profundización de la democracia (*deepening democracy*), véanse los trabajos de Heller, 2001; Fung, 2004; Fung y Wright, 2003; Santos, 2002); para los abordajes de transparencia y controles sociales de las instituciones políticas (*societal accountability*), véanse Arato, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; 2006; asimismo, la crítica y reformulación del papel de los actores colectivos en la rendición de cuentas societal de Yoshi, 2008; para el enfoque de fortalecimiento de la capacidad de acción y participación de la sociedad en la gestión pública (*empowered participation*), véase Fung y Wright, 2003; para la perspectiva de la democracia deliberativa, puede consultarse Habermas, 1993; 1995; 1998; así como Gutmann y Thompson, 2004; Bohan y Rehg, 2002; Elster, 1998. La literatura de la sociedad civil es bastante mayor y muchas veces está asociada a críticas radicales de la democracia (Keane, 1992), pero aquí se remite fundamentalmente al trabajo de Cohen y Arato (2000) y de académicos vinculados a esta perspectiva en Latinoamérica, como Avritzer (1994; 1997), Olvera (2003) y Panfichi (2003). Aún dentro de la literatura de la sociedad civil, pero en perspectiva habermasiana, están también los trabajos de los años de 1990 de Costa (2002). De alguna forma, también el trabajo más reciente de Avritzer (2003), centrado en la idea de públicos participativos.

Independientemente de los alcances de la participación respecto de sus eventuales efectos positivos en el perfeccionamiento de la calidad de la democracia,²⁰ ya sean éstos producidos por mecanismos de control societal o no, como idea constituye un obstáculo cognitivo en lo que respecta a la posibilidad de pensar en la representación. La participación supone involucrarse directamente o la presencia del sujeto de esta participación –individuos, ciudadanos, trabajadores– como autopresentación de su propio interés, mientras que la representación, en el mejor de los casos, es un momento posterior a la participación, del que quedan concernidas las instituciones de agregación, y presupone la división inevitable entre representante y representado.

La autopresentación es, por definición, un acto legítimo como enunciación en primera persona del singular de preferencias y posiciones –aunque, es claro, esta legitimidad no ampara el contenido de la enunciación que exige justificación con argumentos públicamente aceptables. La representación, al contrario, no cuenta con esta legitimidad de partida y el acto en sí “de hablar en nombre de alguien” obliga a una justificación previa, tradicionalmente concebida y teorizada como autorización. De modo más incisivo, no existe “autorrepresentación”, pues es una contradicción de términos. Por esto, una vez asumido el registro de la participación, para pensar en el perfeccionamiento de las conexiones entre instituciones políticas y dinámicas societarias, dentro y fuera de las innovaciones democráticas, pierden todo sentido las preguntas acerca de la representación ejercida por los actores colectivos de la participación. Después de todo, si la participación es autopresentación, la representación remite al acto de hacer presente, por intermedio de otros, algo o alguien ausente (Pitkin, 1967: 10).²¹

En segundo lugar, las agendas en cuestión descansaron, en mayor o menor medida, sobre concepciones estilizadas y unificadoras de la sociedad civil, eclipsando frecuentemente las diferencias internas relevantes entre los actores colectivos así como las interacciones presentes en las interfaces entre las instituciones políticas y dichos actores.²² En estas concepciones, la sociedad civil, revitalizada en diversos contextos

²⁰ Como se señala en la argumentación de Cunill (1997: 71-195), la participación no conlleva garantía alguna respecto a la realización de las virtualidades positivas que le son muchas veces atribuidas en la literatura. Para una muestra de cuánto la participación se ha vuelto un credo poco reflexivo, véase Kliksberg, 2000.

²¹ De ello se derivan críticas posmodernas a la representación como metafísica de la presencia (Derrida, 1982); para un análisis de la misma cuestión, pero en clave fetichista, véase Bourdieu, 1987.

²² La hipersimplificación de la relación entre actores societarios e instituciones políticas tiene su origen en una constelación de factores, pero por su notable influencia cabe mencionar tanto la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987) y su noción de sociedad

regionales del mundo en el último cuarto del siglo xx, vendría al encuentro del Estado como agente de racionalización de la acción pública y de democratización de las decisiones políticas; agente que, por añadidura, estaría guiado de modo dialógico y sería portador de consensos legítimos gracias a su arraigo genuino en el tejido social o en el “mundo de la vida”, para utilizar la categoría fenomenológica de la comprensión más influyente de la sociedad civil tributaria de la obra de Jürgen Habermas (2002: 169-280; Cohen y Arato, 2000: 476-555).²³

De esta manera se introduce el presupuesto de una cierta continuidad o conexión natural entre un bloque de actores colectivos y la sociedad o algunos de sus segmentos –esto es, entre sociedad civil y sociedad–, volviendo impropias las indagaciones acerca de los procesos de representación que ambas vinculan. Esto es así incluso en la definición de la sociedad civil como un plano institucionalizado del mundo de la vida, formulada por Cohen y Arato (2000) en su sofisticada reapropiación de la teoría habermasiana de la sociedad en dos niveles, pues postula y deduce teóricamente la existencia de un vínculo genuino sociedad-sociedad civil. Basta recordar nuevamente, a este respecto, con Pitkin (1967: 60-91), que la representación por definición supone diferencia y distancia, no identidad y coincidencia, entre la representación y aquello que es representado (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006a).

Sin duda, la relación entre participación y representación puede ser formulada en un registro de complementariedad –por lo menos a partir de comprensiones no extremas del valor de la participación–, evitando así falsos dilemas que la oposición excluyente de ambas tiende a generar (véase Lüchmann, en este volumen). Imaginar,

en dos niveles –el nivel sistémico y el mundo de la vida–, como el origen directamente político y de oposición al Estado del resurgimiento de la idea de sociedad civil en Europa del Este y Latinoamérica. Curiosamente, la apropiación de Habermas de las teorías de la sociedad civil, con alguna frecuencia hizo retroceder el pensamiento del filósofo alemán atrás de lo que él consideraría puntos de no retorno en su propia trayectoria; por ejemplo, retomar la noción de sujeto(s) (véase Gurza Lavalle, 2002). En Brasil, esa hipersimplificación se vio acompañada del esfuerzo de reespecificación conceptual de la categoría de sociedad civil que caracterizó el debate de los años de 1990. Para un balance crítico de este esfuerzo, véase Gurza Lavalle, 2003.

²³ Existen diversas familias de argumentos de la sociedad civil: iusnaturalista, hegeliana, marxista y marxista-gramsciana, toquevilliana. En el caso de la concepción más influyente en los años de 1990, de inspiración habermasiana y canónicamente formulada en la obra de Cohen y Arato (2000), el linaje es remotamente marxista, pero la formulación es explícitamente normativa y posestructuralista. Revisiones de las diferentes familias de argumentos en el debate contemporáneo pueden ser consultadas en Sauca y Wences, 2007; Eberly, 2000; Gurza Lavalle, 1999.

como recurso hipotético, una “representación pura” eximida de cualquier participación, o una “participación pura” expurgada de toda mediación o delegación, pone en evidencia cuán desventajosas son las estrategias analíticas que optan por la contraposición y cuánto ambas ideas se presuponen recíprocamente en el mundo político moderno; por un lado, la legitimidad de la representación está vinculada de modo inseparable a procesos –descendentes o ascendentes– de formación y expresión de una voluntad política y a mecanismos institucionalizados de consentimiento popular explícito; por el otro, la participación en procesos orientados a la producción de decisiones vinculantes legítimas se vuelve inocua si es incapaz de abandonar la lógica de la horizontalidad “plena” para dar paso a la incierta tarea de agregar, adensar y priorizar los propios resultados de la participación.²⁴

En el último caso, no hay duda de que la participación directa de individuos preserva y eventualmente realiza algunos de los compromisos normativos del ideario participativo, por ejemplo la función pedagógica en la formación de ciudadanos; sin embargo, desde el punto de vista del control social y de la producción de decisiones vinculantes, la participación sólo puede hacer efectivas las virtualidades positivas presupuestas en el ideario si se transforma en representación, es decir, si a la autopresentación de los intereses y opiniones de los ciudadanos se suceden procesos de agregación y depuración.

De hecho, el ideario de la participación y sus modelos de democracia participativa sólo son plenamente realizables gracias a –y en calidad de– la representación, visto que, como fue señalado por Plotke (1997), la representación se opone a la exclusión y no a la participación, cuyo antónimo es la apatía o, dependiendo de las referencias analíticas adoptadas, quizá la abstención. A pesar de tal complementariedad, la ausencia de la categoría “representación” en las agendas de profundización de la democracia ha sido sistemática al punto de causar asombro;²⁵ aún más si se considera que la problemática de la representación se vuelve ineludible cuando los protagonistas de la “participación” son actores colectivos, a no ser que, de modo deductivo, se imputen a ellos, a partir de la teoría, intereses idénticos o alguna forma de fusión

²⁴ La conexión entre participación y agregación fue percibida claramente por MacPherson (1991).

²⁵ Distintos autores han elaborado explícitamente una conexión entre transformaciones de la representación y nuevas funciones políticas de representación asumidas por actores colectivos. Véanse los trabajos publicados en Chalmers y Vilas, 1997; particularmente el capítulo del propio Chalmers, Martin y Piester; véase también Friedman y Hochstetler, 2002. Para Brasil, véanse Raichelis, 2000; Gurza Lavallo, Houtzager y Acharya, 2004; Gurza Lavallo, Houtzager y Castello, 2005; 2006a; 2006b.

con los grupos o sectores sociales que movilizan, por los que trabajan o en nombre de los cuales actúan.

Por otro lado, la introducción de actores colectivos al estudio de las innovaciones democráticas vuelve obvio que la mayor capacidad de control societal depende tanto de las facultades institucionales como de la presencia de actores con fuerza para vencer las resistencias al uso de tales facultades; sin embargo, como se advirtió en la sección anterior, tampoco en este punto parece prudente asumir el lema “cuanto más, mejor”, pues ello amenaza la relación entre pluralismo e ideario participativo (véase Silva *et al.*, en este volumen). Si actores con recursos materiales y simbólicos abundantes fuerzan negociaciones y acuerdos en relación con el ejercicio de controles y sanciones, también pueden copar completamente los espacios de la innovación democrática, comprometiendo la diversidad de posturas o perspectivas sociales que podrían ser representadas.

La distinción entre participación ciudadana –o de “ciudadanos de a pie”– y de actores colectivos y la consecuente reconceptualización de la segunda en términos de prácticas de representación no es una operación animada por la pulcritud o por el preciosismo analíticos, sino que se impone por el propio peso que las innovaciones democráticas han adquirido en los últimos años –con presencia acentuada de estos actores– en latitudes diversas y en sociedades infrecuentemente consideradas democráticas de pleno derecho. En efecto, tal vez por primera vez en la historia se ha pasado a pensar en la democracia y su horizonte de reformas posibles en el hemisferio norte, a partir de experiencias realizadas en el hemisferio sur. A este respecto, Brasil es un laboratorio de enormes dimensiones, del cual proviene no sólo el experimento participativo más conocido en todo el mundo –el Presupuesto Participativo–, sino también las reformas constitucionales que han hecho obligatoria la formación de Consejos Gestores de Políticas en los diferentes niveles de la estructura federativa de gobierno. Se trata, no obstante, de una tendencia de alcances más amplios, según lo pone en evidencia la diversidad de experiencias citadas a lo largo de las páginas de este capítulo.

Cuando se miran con atención, las experiencias institucionalizadas de participación no referendarias y no plebiscitarias, sino dirigidas al control o a la incidencia en la formulación y fiscalización de políticas públicas, involucran mayoritariamente actores colectivos (véase Albuquerque, en este volumen). Además de la ocasional relevancia de los actores tradicionales oriundos del mundo del trabajo, organizaciones civiles de índole diversa han sobresalido en las últimas décadas como protagonistas de las nuevas oportunidades de representación. Específicamente en el caso de Brasil, los Consejos Gestores de Políticas, basados en la Constitución de 1988 y mandatados por las respectivas leyes federales, fueron regulados e implementados de tal modo que

hoy se encuentran integralmente compuestos por diversas organizaciones civiles –de usuarios, de *advocacy* o defensoría, de grupos de portadores de necesidades especiales–, por sindicatos y entidades gremiales, y por delegados del gobierno; o sea, son espacios de representación colectiva o de grupos (Gurza Lavalle, Houtzager y Acharya, 2004; Pinto, 2004; Silva *et al.*, en este volumen). El presupuesto participativo, a su vez, conjuga la participación de la población con la presencia de líderes de organizaciones civiles; sin embargo, en la medida en que el ciclo de procesamiento de demandas avanza, la presencia de entidades se vuelve acentuadamente preponderante (Lüchmann, 2007). Así, en ciudades brasileñas que ensayaron alguna vez o continúan operando el Presupuesto Participativo –tales como Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Santo André y São Paulo–, más de la mitad de los delegados electos son “líderes” de organizaciones civiles y el porcentaje llega a proporciones abrumadoras si se contabilizan no sólo los líderes, sino también los miembros electos originarios de estas organizaciones (Wampler, 2004a: 17).²⁶

Aunque no existen en México innovaciones democráticas institucionalizadas en escalas y calidad equivalentes, el protagonismo de las organizaciones civiles ha sido dominante en experiencias relativamente exitosas y con capacidad de incidencia sobre políticas sectoriales, como la creación del Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva, durante la administración de Ernesto Zedillo, y del Consorcio Nacional en Salud y la Mujer, bajo los auspicios del secretario de Salud, Julio Frenk, en la terminada administración del presidente Vicente Fox (Gómez-Jáuregui, 2008). Asimismo, en instancias *ad hoc* de participación como las promovidas durante la primera gestión electa del Gobierno de la Ciudad de México, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas (Sánchez-Mejorada y Álvarez, 2002).²⁷

²⁶ Es ilustrativo mencionar que las tasas de participación en asociaciones, para la población nacional, oscilan –de modo aproximado y en las perspectivas más optimistas– alrededor del 10%. Las tasas de filiación asociativa varían conforme la fuente. Para São Paulo, hay dos fuentes oficiales: los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en especial dos suplementos de la Encuesta Nacional de Muestra por Domicilios (PNAD) y de la Encuesta Mensual de Empleo, y los resultados de la Fundación SEADE, particularmente de la Encuesta de Condiciones de Vida (PCV). Para un análisis comparativo de estos datos, véase Gurza Lavalle, 2001.

²⁷ Un caso regional mexicano exitoso de participación orientada al control de una política sectorial es el Grupo Multisectorial en VIH-SIDA del estado de Veracruz (Isunza, 2006c). Recientemente –en mayo de 2008– el Grupo Multisectorial dio un paso más allá en sus prácticas de incidencia al comenzar el trámite legislativo de iniciativa popular de ley para combatir el VIH-SIDA en Veracruz, una vez que logró más de 29 000 firmas de apoyo a la iniciativa, después de más de dos años de trabajo de difusión paralelo a sus actividades de

Por supuesto, los casos más importantes en cuanto a su peso político y cobertura territorial, pero también por la problemática teórica que encierran, son los Consejos Electorales del Instituto Federal Electoral (IFE) y de los institutos estatales electorales, en los que la notoriedad pública de los consejeros y la exigencia de su perfil no partidario favorecen naturalmente a candidatos de la llamada sociedad civil. En este caso, los consejeros hablan en nombre de la sociedad para ejercer control y garantizar la rendición de cuentas de los actores –por excelencia– de la representación política en las democracias: los partidos (Alonso y Aziz, 2005; Isunza, 2006d; Ackerman, 2007a; Aziz e Isunza; 2007). Algo semejante ocurre, pero en este caso incluyendo la estructura de la administración pública, con los consejos de los institutos de transparencia, en especial con el Instituto Federal de Acceso a Información Pública (IFAI) (Ackerman, 2007b; Alonso, 2007).

El elenco de experiencias citadas anteriormente constituye una muestra expresiva de procesos amplios, en curso, de diferenciación y “pluralización de la representación política”, es decir, de una diversificación de los lugares, actores y funciones de la representación, ahora desplazada fuera del poder legislativo y localizada en estructuras administrativas autónomas o en el ejecutivo y su aparato administrativo, ejercida por organizaciones civiles y no por partidos o sindicatos, y orientada a incidir en la formulación, gestión y fiscalización de políticas públicas y de instituciones políticas, y no a legislar o vigilar las iniciativas legislativas del poder ejecutivo (Gurza Lavalle, Houtzager y Castello, 2006a; 2006b).

Estos cambios parecen haber alcanzado envergadura y notoriedad suficientes para animar una nueva generación de teoría democrática volcada a revisar los presupuestos teóricos de la representación política en busca de reespecificaciones conceptuales más maleables. Así, se afirma progresivamente en la literatura la idea de “representación” no sólo como núcleo normativo y operativo de la democracia –“democracia es representación”, en los términos de Urbinati (2000; 2006a) o Plotke (1997)–, sino también como terreno privilegiado de experimentación e innovación para la profundización de la democracia (Urbinati, 2006b, Urbinati y Warren, 2007; Castiglione y Warren, 2006; Törnquist, Webster y Stokke, en prensa). Experimentación que, por cierto, exige nuevos desarrollos de la teoría democrática, puesto que las prácticas e innovaciones ya existentes han sido más imaginativas y osadas que el debate teórico acerca del gobierno representativo,

control de las políticas del Estado en esa materia. En diciembre del mismo año 2008, la legislatura de Veracruz aprobó por unanimidad la “Ley 306 para enfrentar la epidemia del VIH-SIDA en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, basada en la iniciativa popular impulsada por el Grupo Multisectorial.

aun en el caso de sus exponentes más calificados e innovadores, como Bernard Manin (1997).²⁸

Si en un primer momento se trata de que la representación ya no sea considerada un sucedáneo defectuoso o un mal necesario frente a la incapacidad factual de construir formas de democracia directa, sino como forma de gobierno con linaje y objetivos propios (Manin, 1997; Urbinati, 2006b; Plotke, 1997), esto es apenas un primer y limitado paso frente al desafío de aprehender los actuales procesos de innovación democrática. En general, la pluralización de prácticas, instancias y actores de la representación, así como la diversificación de grupos sociales con reclamos y derecho de representación –asociados en proporciones variables a la reforma del Estado, al protagonismo de las organizaciones civiles y a la eclosión de la política de la diferencia–, desafían y son desafiados por el modelo clásico de la representación política por dos motivos principales: la ausencia de autorización y la inevitable ambigüedad en lo que atañe a los grupos sociales eventualmente representados.

Por regla general, las nuevas modalidades de representación ejercidas por actores colectivos –y, más específicamente, por organizaciones civiles– carecen de autorización, es decir, son ejercidas por afinidad, de modo virtual, unilateral, presuntivo (*assumed*), substitutivo (*surrogate*), autoasumido (*self-authorized*), en calidad de mediadores políticos (*mediated politics*) y en el ejercicio de prácticas de representación no electorales (*non-electoral political representation*), como representación ciudadana (*citizen representatives*) o simplemente abogando (*advocacy*) como representantes discursivos (*discursive representatives*) –para citar sólo algunos de los vocablos de un repertorio semántico creciente, abocado a aprehender y conferir significado a la compleja pluralización de la representación en curso.²⁹

²⁸ Aunque el voto, como mecanismo de señalización y control, y la relación entre representantes y representados hayan recibido amplia atención en la ciencia política desde la óptica de los “modelos de congruencia”, el propio concepto de representación y –de modo más tardío– el de gobierno representativo y sus grandes configuraciones histórico-institucionales han pasado a recibir atención en un momento sorprendentemente reciente (Pitkin, 1967; Manin, 1997). El excelente trabajo de Manin también es elocuente por las ausencias, pues en la tesis de la reconfiguración de la representación ignora los numerosos indicios de la emergencia de organizaciones civiles como nuevas instancias de mediación entre representante y representado (véanse Castiglione y Warren, 2006; Gurza Lavalle, 2006a).

²⁹ *Surrogated*, conforme Mansbridge (2003); *advocacy*, de acuerdo con Urbinati (2006) o Sorj (2005); *self-authorized* y *citizen representatives*, conforme Urbinati y Warren (2007); *non-electoral political representation*, en el sentido de Castiglione y Warren (2006); *mediated politics*, conforme Peruzzotti (2005); “presuntiva” y “virtual”, conforme Gurza Lavalle, Houtzager y Castello (2006b).

En ese elenco de formulaciones se articula la falta de autorización, por un lado, con un acto u opción unilateral de identificación o afinidad del representante hacia el representado.³⁰ La ausencia de autorización es una cuestión de varias aristas y no es prudente reducirla sólo a un déficit de legitimidad, pues la propia definición del grupo o base social que se representa (*constituency*) se vuelve resbaladiza cuando se nota que no sólo la definición territorial de los grupos representados mediante el sufragio universal (*electoral constituency*) acusa el tipo de distorsiones eventualmente moderadas por la pluralización de la representación, sino, sobre todo, que no siempre es claro ni hay modelos únicos que permitan dirimir cuáles grupos sociales (*constituencies*) son o deberían ser representados por los nuevos actores de la representación.

En el primer caso, las críticas a las distorsiones generadas por la agrupación territorial de votos son tan añejas como los debates a favor de la representación proporcional y de la función política de los parlamentos; la agregación de votos por circunscripción territorial (*territorial constituency*) era una convención que castigaba preferencias espacialmente discontinuas, desvirtuando la función del parlamento de dar cabida a todos los intereses presentes en la sociedad. En el segundo, actores colectivos organizados hablan implícita o explícitamente en nombre de “beneficiarios” directos o indirectos, de “públicos” difusos, de “poblaciones objetivo” más o menos delimitadas, de “bases sociales” dispersas o circunscritas, de “comunidades” específicas o adscriptivas, de “miembros” o “asociados”, de “simpatizantes” o simplemente de “intereses” difusos, dependiendo del tipo de actor, de los temas trabajados, de la orientación político-ideológica, de las redes de entidades en que se encuentran insertas y de la escala político-territorial de la representación.³¹ En suma, sin autorización ni base representable (*constituency*) claramente definidas, se antoja posible, por un lado, cancelar analíticamente el registro de la representación –pues en estas condiciones sería imposible o, por definición, no democrática (Przeworski, 2002; Chandoke, 2003)– o, por el otro, asumir que la pluralización de la representación exige la construcción de nuevas estrategias conceptuales.

³⁰ Dígase de paso que la primera formulación sistemática y uso político de esta combinación de elementos se encuentra en la idea de “representación virtual” de Edmund Burke (1792).

³¹ Cabe recordar que la noción de que los propios ciudadanos pertenecen a distintos grupos representables, o mejor dicho, a distintos demos (*demói*) con derechos de representación viene ganando concreción histórica en los procesos políticos de la Unión Europea.

La vertiginosa proliferación de las ideas de rendición de cuentas y controles sociales en el campo de estudios de la sociedad civil constituye nítidamente un movimiento en el sentido de impulsar nuevas estrategias conceptuales. En otras palabras, frente a la imposibilidad de resolver satisfactoriamente un modelo de autorización, la dimensión de la rendición de cuentas ha sido rescatada como una vía alternativa para elaborar la eventual legitimidad de las nuevas prácticas de representación (Pezzotti, 2007; Alnoor y Weisband, 2007; Urbinati y Warren, 2007; Castiglione y Warren, 2006). La existencia de modalidades de control social pertrechadas con mecanismos adecuados para estimular la responsividad de los actores colectivos organizados y para imponerles alguna forma de sanción podría animar algún grado de representatividad en las acciones de tales actores.

De modo más preciso, el desplazamiento de la autorización a la rendición de cuentas hace a la legitimidad dependiente de un proceso que se desdobra en el tiempo y no de un acto inicial de consentimiento, pues si el control por parte de los eventuales beneficiarios implica el conocimiento de la representación presuntiva ejercida en su nombre, la reiteración o renovación del control supone reconocimiento, confiere legitimidad y permite pensar en una suerte de autorización implícita.

Hace más de 40 años, en el primer capítulo de su trabajo seminal sobre el concepto de representación, Pitkin (1967) detectó esta relación entre autorización y rendición de cuentas como fuente de legitimidad, al examinar las teorías de la autorización, especialmente su primera y canónica versión elaborada por Hobbes: las teorías centradas en la idea de rendición de cuentas habrían surgido de la inconformidad ante las teorías de la autorización, buscando hacer más exigente el concepto de representación, denunciando las insuficiencias de un acto de consentimiento único e introduciendo la necesidad de controles y sanciones sobre los políticos. En el fondo, lo que está en juego es el carácter periódico de las elecciones en intervalos regulares y las ventajas para los electores derivadas de la renovación del consentimiento, es decir, el papel del tiempo en el gobierno representativo (Manin, 1997: 217).

Hoy, esta relación de control diacrónica parece rescatada de su contexto original –circunscrito al gobierno representativo– y puesta al servicio de la pluralización de la representación. La utilidad de la operación es en principio clara, ya que descubre un vasto campo de investigación empírica (véase Gurza Lavalle y Castello, en este volumen), pero sus rendimientos analíticos a largo plazo dependen de la elaboración de distinciones que permitan pensar en la rendición de cuentas de los actores de la sociedad civil en su doble faz, es decir, no sólo como control del poder público, sino también como control de los controladores. Las

dos faces sociales de la rendición de cuentas constituyen el objeto de análisis de las próximas páginas.

LA DOBLE FAZ DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIETAL

En otras palabras, se trata de la “participación de ciudadanos como control” a la que se suma la “representación como control ejercido por actores colectivos” en nombre de diferentes grupos sociales, lo que implica cambios analíticos, ya que fuerza la mirada en dos direcciones: hacia los alcances del control de las instituciones político-administrativas y hacia los controles sociales que operan sobre los controladores. Esto supone una comprensión de las experiencias de innovación democrática como fenómenos políticos de carácter relacional, dando un peso mayor del que comúnmente se otorga en la literatura a la caracterización de las relaciones entre los actores involucrados en las experiencias de innovación. Con la finalidad de aportar herramientas analíticas para la comprensión de la estructura de las relaciones entre los actores gubernamentales, burocrático-administrativos y los ciudadanos –así como entre éstos y los intermediarios societales en los mecanismos de rendición de cuentas–, serán desarrolladas una serie de especificaciones lógicas respecto de los tipos posibles de relaciones y de actores en las experiencias de innovación democrática y en otros casos de control ciudadano y societal.³²

En primer lugar, se atiende a la explicitación de la perspectiva sobre los tipos lógicos posibles de relaciones entre Estado y sociedad, no como un ejercicio especulativo sino para formular herramientas adecuadas para analizar la complejidad de las articulaciones concretas Estado-sociedad. Para esto, se desarrolla la noción de interfaces socioestatales a partir de estudios propios (Isunza, 2005; Isunza y Hevia, 2006) y en diálogo con la propuesta de una teoría social orientada al actor, de Norman Long (1999; 2007). En segundo lugar, realizamos una digresión para desarrollar una perspectiva propia de un tipo especial de relación de control social: la rendición de cuentas.³³

³² Por motivos estilísticos se evitará la repetición extensa de los actores contemplados en esta reflexión; salvo aclaración de lo contrario, el gobierno, las diferentes burocracias y todas las instancias del poder público estarán englobadas en la denominación de “Estado”, los actores colectivos o actores de la sociedad civil continuarán bajo la denominación de “societal” y los ciudadanos bajo el término “sociedad”.

³³ El lector notará que este punto del capítulo representa un nuevo ciclo en la espiral explicativa que comenzó en la primera parte.

En tercer lugar, se analiza cómo se configura el sentido de la rendición de cuentas en los principales tipos que han sido identificados en la realidad, en los contextos latinoamericanos relevantes y en el marco de las innovaciones democráticas. Así, se propone una lectura de las diferentes rendiciones de cuentas a la sociedad tanto de los actores estatales como de los actores societales que fungen como intermediarios en las funciones de control sobre el Estado. En ambas faces de la rendición de cuentas, se avanza en la descripción de la estructura³⁴ que los constituye.

La lógica de las relaciones sociedad-Estado: las interfaces socioestatales

La noción de interfaz³⁵ se entiende como un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales (García Selgas, 1994), espacio de conflicto donde se hacen efectivas relaciones –comúnmente– asimétricas entre sujetos. De esta forma, se puede hablar de interfaces socioestatales, cuando la relación tiene como actores a un sujeto estatal y otro social,³⁶ pero se habla de interfaces societales cuando los elementos de la relación son actores colectivos y ciudadanos.

Los sujetos de las interfaces pueden ser individuales (a, a', b...) o colectivos (A, A', B...) y, tanto por su lugar en el espacio social cuanto por su historicidad, portan una cierta configuración de estrategias de conocimiento, normas y valores; configuración que se entiende como proyectos político-culturales que se materializan durante –y por– sus trayectorias.

Los sujetos convierten las interfaces en espacios constituidos por múltiples discursos al mismo tiempo que establecen relaciones en las que intercambian bienes, prestigio, etc.³⁷ Las interfaces son entendidas como espacios de intercambio y conflicto

³⁴ Aquí se entiende “estructura” como la distribución y orden entre las partes que constituyen una cosa.

³⁵ Del inglés, *interface* [con raíz común latina *inter* = entre, en medio o entre varios; *facies* = superficie, vista o lado de una cosa], término definido por la RAE (1992: 1179) como “zona de comunicación o acción de un sistema sobre otro”. En español, hablamos de “interfaz”, en singular, e “interfaces”, en plural, siempre en femenino.

³⁶ Utilizaremos “sociales” para referirnos al conjunto de realidades que remiten a la realidad social en su conjunto, mientras que emplearemos el neologismo “societales” cuando estemos hablando de los actores colectivos de la sociedad civil –entiéndase no estatales y no mercantiles– y “ciudadanos” al referirnos a los actores individuales de la sociedad.

³⁷ Esas relaciones se grafican con flechas dirigidas que enlazan actores, en este caso, el sujeto 1 con el sujeto 2: (S1 ↔ S2).

en el que ciertos actores se interrelacionan no casualmente sino intencionalmente. Si se enfoca la mirada en las relaciones entre esos sujetos –sean societales o estatales– la interfaz muestra que (1) es una instancia organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas;³⁸ (2) es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; (3) es un sitio de confrontación de paradigmas culturales; (4) implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; (5) se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; (6) está compuesta por discursos múltiples; (7) puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos (Long, 1999: 1-4).

Entre las incontables relaciones cotidianas que se materializan, interesan aquí en particular dos tipos de relación: las interfaces socioestatales y las interfaces societales relacionadas con mecanismos de rendición de cuentas. El centro del debate es cómo se estructuran los mecanismos de rendición de cuentas de los actores estatales, entendidos como las articulaciones políticas por las cuales los sujetos estatales son obligados a explicar y justificar sus acciones, lo cual tiene obligatoriamente consecuencias.³⁹ Esos mecanismos involucran múltiples actores societales y estatales, así como intermediarios políticos e institucionales. Por lo tanto, es de extrema utilidad clarificar tanto los diversos actores que participan en estos mecanismos como los tipos de relaciones que se dan entre ellos en el seno de los mecanismos. Si bien en los mecanismos de rendición de cuentas encontramos diferentes tipos de interfaces estatales –entre actores del Estado–, societales –entre actores de la sociedad– y socioestatales –entre actores de la sociedad y del Estado–, en este ensayo se abordarán con detenimiento dos: las configuraciones de las interfaces socioestatales, con la intención de discriminar las experiencias de rendición de cuentas de otros, y de las interfaces societales, cuando se da el caso de que un actor societal funge como representante de otro en experiencias de rendición de cuentas de actores estatales –lo que llamaremos rendición de cuentas societal–, o bien, cuando el actor societal representante rinde cuentas al representado –en este caso, rendición de cuentas ciudadana.

³⁸ Arreglos institucionales como los buzones de quejas o los actos de información regular de actores gubernamentales pueden ser entendidos también como interfaces, aunque la relación entre los actores estatales y sociales se realice con la intermediación de documentos o de medios masivos de información, respectivamente. Finalmente, en la intencionalidad de los actores persiste aún –o incluso por– la facticidad de esa mediación.

³⁹ Más adelante se profundizará sobre el significado “fuerte” de la noción de “rendición de cuentas”, equivalente en español a la *accountability* en inglés.

Debido al interés en analizar las acciones de control ciudadano y societal sobre actores estatales, cabe detenerse en las formas que las interfaces socioestatales toman. A partir de la revisión de varios casos empíricos de interfaces socioestatales (Isunza y Hevia, 2006; Isunza, 2006b) se desarrolló una tipología que basa su construcción en la idea de tipos ideales (Weber, 1964). La enorme diversidad de encuentros intencionales entre sujetos societales y estatales son reducidos por la tipología a relaciones en las cuales los actores tienen como bien articulador (bien base del intercambio) la información (saber), el poder (hacer) y los objetos o valores (tener); así, los sujetos se comunican (hacen saber), se dominan u ordenan (hacen hacer) o se proveen de bienes materiales o simbólicos (hacen tener).

Como es bien sabido, el análisis relacional –estructural, en sentido estricto– supone que las relaciones, una vez que se asume su existencia, pueden ser descritas formalmente como vínculos direccionados. En el concepto de interfaces socioestatales que aquí se presenta, siguiendo esa lógica de la teoría de grafos, cada bien base del intercambio (información, poder, valores) puede fluir en tres sentidos posibles: de la sociedad al Estado, del Estado a la sociedad, o bien, en ambos sentidos. Con esta simple ordenación lógica, se cuenta con nueve tipos de relaciones de las interfaces socioestatales, que se agrupan en tres tipos “cognoscitivos” –formalizados con una flecha de dirección simple, donde S es el actor societal y E el actor estatal: $S \rightarrow E$ –, tres tipos “políticos” –formalizados con una flecha de doble dirección: $S \leftrightarrow E$ – y tres tipos “económicos” –formalizados con una flecha tachada: $S \dashrightarrow E$. El resumen de esta ordenación lógica puede observarse en el cuadro 1.

Las interfaces socioestatales en la realidad están estructuradas por la existencia de una complejidad de relaciones que casi nunca se restringen a uno solo de los tipos expuestos. En un caso de interfaz socioestatal que puede pensarse en principio como simple y clara a partir de la tipología, se puede descubrir que, en realidad, las tonalidades y matices son inmensos, por lo que el contraste con los tipos definidos ayuda a su mejor descripción, análisis y comprensión.

CUADRO 1
Relaciones sociedad-Estado
(esquema analítico de las interfaces socioestatales)

| <i>Grafo</i> | <i>Bien base del intercambio</i> | <i>Gramática del intercambio</i> | <i>Lógica del intercambio</i> | <i>Ejemplo empírico</i> |
|-----------------------|----------------------------------|--|-------------------------------|--|
| $S \rightarrow E$ | | Sociedad informa al Estado | | <ul style="list-style-type: none"> * Consultas no vinculantes * Buzón de quejas * Encuestas a usuarios * Campañas mediáticas estatales |
| $S \leftarrow E$ | Información | Sociedad es informada por el Estado | Hacer saber | <ul style="list-style-type: none"> * Transparencia gubernamental * Informes de labores * Consejos consultivos * Mesas de diálogo |
| $S \leftrightarrow E$ | | Sociedad y Estado se informan mutuamente | | |
| $S \Rightarrow E$ | | Sociedad manda al Estado | | <ul style="list-style-type: none"> * Elecciones * Referéndum, plebiscito, etc. |
| $S \Leftarrow E$ | Poder | Sociedad es mandada por el Estado | Hacer hacer | <ul style="list-style-type: none"> * Políticas culturales terciarizadas * Consejos decisorios |
| $S \Leftrightarrow E$ | | Sociedad y Estado se mandan mutuamente | | <ul style="list-style-type: none"> * Presupuestos participativos |
| $S \rightarrow E$ | | Sociedad provee al Estado | | |
| $S \leftarrow E$ | Bienes y servicios | Sociedad es provista por el Estado | Hacer tener | <ul style="list-style-type: none"> * Impuestos * Transferencias * Subsidios * Obras con faena |
| $S \leftrightarrow E$ | | Sociedad y Estado se proveen mutuamente | | <ul style="list-style-type: none"> * Proyectos de coinversión |

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, la presentación del informe del presidente de la República sobre el presupuesto asignado a la política nacional de lucha contra la pobreza extrema puede describirse fácilmente como una relación de tipo $(S \leftarrow E)$, donde el Estado informa algo a la sociedad. Pero de este ejemplo hipotético,⁴⁰ una vez analizado con cuidado, puede concluirse que se asiste a una interfaz socioestatal que sólo en su última etapa es un acto de información $(S \leftarrow E)$. Esta interfaz informativa es resultado de una cadena de arreglos institucionales y políticos que tienen su epicentro en la facultad de control con que cuenta el Consejo Nacional del Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema; ahí, participan ciudadanos con la finalidad de activar su facultad de control cuando es necesaria. En nuestro caso, el funcionamiento del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza Extrema cuenta con reglas de operación que dictan la obligación del Estado de transferir cierta cantidad de dinero a las familias beneficiarias $(S \leftarrow E)$, sin que se condicione el voto $(S \Leftarrow E)$; gracias a la denuncia de un grupo de usuarios vía el sistema de quejas instituido $(S \rightarrow E)$, el Consejo Nacional del programa tuvo el conocimiento de un condicionamiento político de la entrega de bienes, lo que activó –con la decidida participación de actores societales– el mecanismo de control de los servidores públicos que desemboca en la explicación de los hechos ocurridos $(SC \Rightarrow E \rightarrow S)$. Como se verá en seguida, en crédito de lo descrito en el tercer apartado de este capítulo, la dimensión temporal es clave en la estructuración de las relaciones orientadas a la rendición de cuentas.

De acuerdo con las advertencias formuladas en las secciones anteriores, cabe llamar la atención al error más común en la utilización de esta tipología, que radica en asumir que los tipos de relaciones están ordenadas “de menor a mayor” o de “peor a mejor”, sobre todo en los seis primeros tipos de relaciones sociedad-Estado. Por ejemplo, las relaciones en las que la sociedad informa al Estado son clave para la configuración de mecanismos de rendición de cuentas (tipo 1: $S \rightarrow E$), aunque no toda relación cogestiva (tipo 6: $S \Leftrightarrow E$) deviene en la resolución de problemas de una localidad ni es viable como práctica cotidiana para la resolución de todos los conflictos o la determinación de políticas públicas. Como otras construcciones conceptuales analíticas, estos tipos ideales buscan servir de herramientas para la comprensión y no como modelos normativos.

Cabe una breve digresión sobre la relación que mantiene la perspectiva que aquí se formula de la noción de interfaz con la que han desarrollado Norman Long y varios de sus colegas.⁴¹ Compartimos con Long –y Philip Abrams– una visión del Estado como

⁴⁰ Para efectos didácticos, se optó, a partir de este momento, por la ilustración de los tipos de relaciones con ejemplos ficticios que, sin embargo, intencionalmente tienen sustento en experiencias reales.

⁴¹ Principalmente de la Universidad Agrícola de Wageningen, de Holanda, así como del

algo completamente alejado de una entidad organizada y coherente, lo que obliga a pensarlo más como repertorio de dispositivos institucionales, de sujetos intencionales y relaciones conflictuales; asimismo, estamos convencidos de la necesidad de un análisis de la realidad orientado al actor, que implica centrarse en las acciones de los actores y no en discursos normativos o definiciones hegemónicas: son éstas las dos principales referencias donde la noción de interfaz tiene sentido (De la Peña, 2007; Long, 2007).

En este ensayo se presuponen aquellas aportaciones que el uso de la noción de interfaz logra gracias a las descripciones etnográficas y al descubrimiento de las relaciones conflictuales entre actores concretos en las escalas local y microlocal. Gracias a ese uso de la “mirada de las interfaces”, como espacios de intercambio, negociación, conflicto, aprendizaje, cooptación, cohecho, etc., pueden describirse y analizarse actores concretos, relaciones e instituciones de una manera ejemplar.

La propuesta que se expone retoma esa riqueza de la noción de interfaz en un nivel de abstracción que permite dos cosas: en primer lugar, la comparación, a partir de la abstracción, de las lógicas de intercambio entre los sujetos y, en segundo, el descubrimiento de la arquitectura institucional que reconoce no sólo la diversidad de actores, proyectos y relaciones dentro de eso que llamamos “Estado” y eso que denominamos “sociedad”, sino especialmente en las articulaciones entre ambas instancias de la realidad.

La noción de rendición de cuentas

Una vez que se ha avanzado en la tipificación de las interfaces socioestatales, y antes que se aborden las lógicas de las interfaces societales, conviene realizar una clarificación de términos que surgen alrededor de la noción de “rendición de cuentas”. Dependiendo del país, el sector social o incluso la disciplina, este concepto puede tener valores “débiles” o “fuertes”; para algunos se trata de las informaciones que los gobernantes dan –pudiendo no darlas– a los gobernados; otros, al contrario, asumen que la rendición de cuentas es una noción que implica ciertos principios de responsabilidad culturalmente vigentes, junto con una institucionalidad –que puede formalizarse positivamente o no– por la cual hay derechos y obligaciones de quien toma decisiones y habla en nombre de otros.

Colegio de San Luis y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), de México. Pueden citarse los trabajos de Alberto Arce, Monique Nuijten, Pieter de Vries, Magdalena Villarreal, Gabriel Torres, Brian Roberts, Horacia Fajardo, Jan Douwe van der Ploeg y, destacadamente, Ann Long..

Como ha sido dicho en otro sitio, etimológicamente “rendición de cuentas” significa controlar –evaluar, juzgar o verificar– algo de manera colectiva, a partir de la conjunción de *reddere* y *computare*,⁴² esto es, la “acción de computar”. El campo de significados en el que se desenvuelve la “rendición de cuentas” se forma con las ideas de “contar” y “enumerar”, tanto como de “ajustar” y “justificar”: “usamos ‘contar’ para ‘enumerar’, pero no sólo cosas con cualidades homogéneas, sino también eventos, sucesos; así, contamos cuentos, narramos historias, relatamos tramas. Pero contar también es ‘ajustar cuentas’, ‘evaluar’ lo que tenemos y lo que debemos y, si estamos en el papel de quien da esas cuentas, obligadamente tenemos que ‘justificar’ el resultado de las mismas” (Isunza, 2006b: 279).

Como puede observarse, el plano etimológico ayuda a entender el conceptual. La rendición de cuentas es una modalidad de control social altamente institucionalizada, que supone en algún grado la obligación de informar y de justificar, así como la presencia de mecanismos de sanción, tal y como se ha asumido en las anteriores secciones de este capítulo. Aquí es prudente precisar que las nociones de control y rendición de cuentas tienen una relación peculiar: toda rendición de cuentas implica forzosamente una acción de control, aunque existen ejemplos de control donde no se cumple con la existencia de las dimensiones propias de un expediente de rendición de cuentas, en particular, sujetos obligados a formular explicaciones que necesariamente desembocan en una sanción –positiva o negativa. Así, podemos observar en muchos de los sistemas de quejas de administraciones públicas mecanismos de control que no devienen en rendición de cuentas, o también explicaciones y justificaciones intraestatales resultado de mecanismos de control interno que, al no tener un fin de publicidad ni de justificación ante “un principal”, tampoco constituyen ejercicios de rendición de cuentas.

De esta forma, en las interfaces que forman parte de mecanismos de rendición de cuentas se puede observar la existencia de un sujeto (S1) que se relaciona con otro sujeto (S2) de manera directa (S1–S2) o mediante un intermediario (S3, esto es, S1–S3–S2), lo que articula la estructura del mecanismo de rendición de cuentas por medio de la lógica estructural de interfaces. En esta revisión de las relaciones lógicas posibles en mecanismos de rendición de cuentas, se han identificado tres principales tipos de relación y cuatro tipos de actores, los cuales se describirán en el próximo apartado. Sin embargo, lo que tienen en común estas interfaces orientadas a la rendición de cuentas consiste en que (a) existen acuerdos explícitos,⁴³ para que el S2 rinda cuentas al S1 –sea de manera directa o

⁴² El término radical es el latín *computare*, que en inglés se transforma en *count* y *account*, y en español en “cuentas”, “contar” y “computar”.

⁴³ “Explícitos” no siempre se traduce en normas positivizadas, aunque sí en arreglos institucionales que hacen efectiva la obligatoriedad de respetar los acuerdos. Éste es el caso de

indirecta, con la actuación del S3-; (b) apelan a la idea de control-sanción del S1 sobre el S2 –y no a una simple información del tipo $S2 \rightarrow S1$ o una justificación en el mismo sentido pero sin consecuencias-; (c) en ningún caso se asume críticamente que con un solo tipo de acción de rendición de cuentas –digamos horizontal, o vertical, véase *infra*– es posible realizar un control efectivo, al contrario, se hace evidente la necesidad de articulación entre las diversas modalidades de rendición de cuentas.

Las interfaces socioestatales de los mecanismos de rendición de cuentas pueden acontecer, en la dimensión temporal, antes, durante o después de la materialización de un programa o proyecto –entendidos como las materializaciones de políticas públicas. Si bien la rendición de cuentas se remite en el sentido común al momento posterior a la acción gubernamental (rendición de cuentas retrospectiva), también es posible encontrar interfaces donde se realiza el control antes (rendición de cuentas prospectiva) de la política pública –por ejemplo, en la determinación de las reglas de operación de un programa– o durante su puesta en marcha (rendición de cuentas procesal), cuando en la práctica muchas microacciones societales de control de las políticas públicas se llevan a cabo en las sociedades contemporáneas.

Las relaciones sociedad-Estado toman cuerpo en encuentros cara a cara entre actores “de carne y hueso” que, como ya se expuso, portan una serie de valores, conocimientos y creencias, los cuales entran en contacto con los acervos cognoscitivo-normativos de sus interlocutores. Los mecanismos que ordenan esas interfaces tienen un peso clave que, sin embargo, no anula las capacidades volitivas de los actores; pero elementos tales como los recursos –materiales, discursivos, cognoscitivos, simbólicos– de cada interlocutor sesgan los resultados de los papeles conferidos por las reglas. En este sentido, las interfaces socioestatales acusan críticamente la importancia de la “escala” en la que se materializan las relaciones entre los sujetos, de la misma forma que el “tiempo” en el que se llevan a cabo.

En el ejemplo anterior, de la política de lucha contra la pobreza, la denuncia de ciudadanos o actores colectivos ($S \rightarrow E$) que desencadenó la activación de un mecanismo de control por los ciudadanos o personas de notoriedad pública debido a su inserción en las organizaciones civiles que forman parte del Consejo Nacional del programa ($S \Rightarrow E$)⁴⁴ y la consiguiente información-justificación del jefe del Poder Ejecutivo

algunas de las experiencias más extendidas, como los Presupuestos Participativos, donde la inmensa mayoría de las decisiones consensadas en los espacios deliberativos son ejecutadas por los actores estatales basados en una normatividad mínima y, sobre todo, en la fuerza de los acuerdos políticos locales.

⁴⁴ En este ejemplo, el Consejo Nacional –el cual incluye la participación de ciudadanos en su calidad de miembros facultados para controlar el Programa de Lucha contra la Pobre-

($S \leftarrow E$), tal vez no hubiera acontecido si el sistema de quejas del programa obligara a los beneficiarios directos a presentar sus inconformidades ante un servidor público que les pudiera negar la transferencia de dinero, razón de ser de su participación en el programa ($S \leftarrow E$); el tipo de actores que son los beneficiarios (S), con mucha probabilidad tendrían alguna dificultad mayor que los “ciudadanos representantes” que forman parte de las organizaciones civiles (SC) que participan en el Consejo Nacional del Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema, precisamente por las capacidades que cada actor societal despliega en cada escala. Aunque mirando el mismo asunto desde el lado del Estado, también habría menos posibilidades de elaborar una información-justificación adecuada si el informe lo elaborara un operador municipal del programa –que sería E, en una escala local– y no –como sucede en nuestro ejemplo– el equipo de profesionales de la Coordinación Nacional del programa, que elabora esa información sistematizada y la entrega al presidente de la República –también E, pero en la escala nacional–, quien a su vez da esa información a los “beneficiarios” –S, en una escala local.

La concatenación de relaciones descritas –en el ejemplo citado, el Consejo Nacional del Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema funciona como una agencia de rendición de cuentas (Arc)–,⁴⁵ no explica por sí misma, todavía, la configuración de los mecanismos de rendición de cuentas. Lo que hace es apenas describir los rasgos determinantes de las lógicas relacionales entre los actores. Por esto subsiste la necesidad de recurrir a las metáforas espaciales (O’Donnell, 1994; 1998; Schedler, 1999a; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Goetz y Jenkins, 2001; Isunza, 2002; Ackerman, 2004b; Jordan, 2005), las cuales ayudan a comprender las relaciones principalmente entre actores societales y estatales (rendición de cuentas “vertical”), entre actores estatales (rendición de cuentas “horizontal”) o entre actores societales y ciudadanos (rendición de cuentas “social”, aquí “societal”).⁴⁶

za Extrema– toma la forma de una agencia pro rendición de cuentas –formalizada como “Arc”–, que cuenta con la capacidad para obligar al Estado –en este caso, al titular del Poder Ejecutivo– a rendir cuentas de lo realizado en ese programa nacional operado por él.

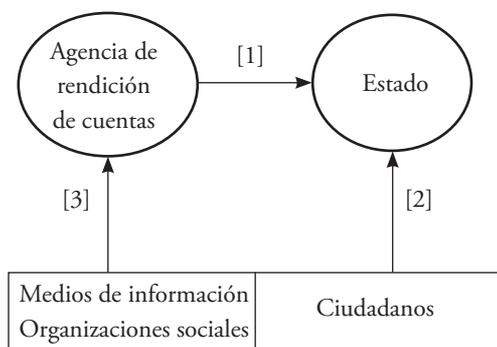
⁴⁵ Como se explicó en la anterior nota a pie de página, el Consejo Nacional del Programa de Lucha contra la Pobreza Extrema, diseñado para controlar la labor de los funcionarios públicos, es un actor estatal (E) que, sin embargo, asume la forma de agencia pro rendición de cuentas (Arc), la cual controla-obliga a un actor estatal (E) a rendir cuentas –por eso, la formulación de Arc (E). Esquemáticamente, las relaciones del ejemplo serían las siguientes: $S \rightarrow \text{Arc}(E) \Rightarrow E \rightarrow S$.

⁴⁶ Cuando se introduce la diferenciación entre actores individuales y colectivos en el análisis de la rendición de cuentas vertical entre S (ciudadanos) y E (burocracia y cargos electos), el primer tipo de actor (S) se desdobra en actores individuales S (ciudadanos) y SC (actores

Como es bien sabido, el origen de esta forma de ordenar los diversos mecanismos de rendición de cuentas es la definición de Guillermo O’Donnell (1994), la cual comprendía las elecciones como un mecanismo de rendición de cuentas “vertical” –sobre todo en las “democracias institucionalizadas”–, junto al sistema “de pesos y contrapesos”, que podría entenderse como rendición de cuentas “horizontal”. Pocos años después, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000) formularon la definición de rendición de cuentas “social” –indistinta para actores colectivos, ciudadanos y medios de comunicación independientes– para comprender los mecanismos de rendición de cuentas que incluyen la movilización ciudadana, los escándalos mediáticos y el periodismo de investigación, los cuales impulsan en todos los casos el funcionamiento de los mecanismos institucionales propios de un Estado de derecho. En el cuadro 2 se muestran gráficamente las nociones de rendición de cuentas a partir de estas metáforas espaciales.

CUADRO 2

Rendición de cuentas 1. Mapa conceptual de la primera generación de la literatura



[1] Rendición de cuentas horizontal [O’ Donnell].

[2] Rendición de cuentas vertical (electoral) [O’ Donnell].

[3] Rendición de cuentas social [Peruzzotti y Smulovitz].

Fuente: Elaboración propia.

sociales) que entran en relación con E (Estado): $S \leftrightarrow SC \leftrightarrow E$. Este tipo de rendición de cuentas que implica la actuación de actores colectivos –SC, en la esquematización propuesta aquí– se denomina “social” en la literatura; con la intención de fijar límites útiles para el análisis que da cuenta de los fenómenos abiertos por “la doble faz de la rendición de cuentas social”, aquí se opta por denominar “societal” al tipo de rendición de cuentas impulsado por actores colectivos.

De manera paralela, Goetz y Jenkins (2001)⁴⁷ e Isunza (2002) formularon los conceptos de “diagonal” y “transversal”, respectivamente, para referirse a los mecanismos de rendición de cuentas que implican la acción de ciudadanos, en su calidad de tales, controlando a los actores estatales “dentro” del mismo aparato estatal.⁴⁸ Por su parte, John Ackerman (2004a; 2004b) diferenció entre las acciones que originalmente Peruzzotti y Smulovitz definieron como *societal accountability*,⁴⁹ en dos sentidos. Primero, las acciones de la sociedad civil que se dirigen a echar a andar los mecanismos de rendición de cuentas horizontal –a las que llamó “rendición de cuentas impulsada por la sociedad”– y, segundo, “la supervisión directa y la presión que ejercen los actores que representan a la sociedad civil [...] sobre asuntos o políticas específicos” –a la que definió como “rendición de cuentas directa en sentido vertical”– (Ackerman, 2004b: 10). Finalmente, Lisa Jordan (2005) identificó las relaciones de rendición de cuentas especiales que las organizaciones no gubernamentales realizan en las sociedades contemporáneas y bajo las nuevas circunstancias de transnacionalización de sus acciones; entre estas acciones de rendición de cuentas, destaca las que se dirigen a informar y justificar sus acciones a los beneficiarios de sus actividades –o de las políticas que estas organizaciones llevan a cabo o financian– o al conjunto de la sociedad.⁵⁰

⁴⁷ En la obra citada, Goetz y Jenkins se refieren a formas híbridas de rendición de cuentas que, en la India, ejemplificaban nuevas formas de articular desde la sociedad civil los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal.

⁴⁸ La manera en que estos ciudadanos actúan dentro del aparato estatal y las interfaces con los actores estatales se abordan más adelante en este mismo capítulo. Como puede verse en la discusión anterior sobre la representación ejercida por actores societales, en los mecanismos de rendición de cuentas “transversal” el fundamento de la legitimidad de esta representación es un elemento básico para su funcionamiento; asimismo, esta representación –sea por autorización o presuntiva– abre el flanco de la rendición de cuentas “societal”, esto es, en principio, la obligación de formular justificaciones por su acción –junto con la obligada sanción– frente a aquellos en nombre de quienes hablan.

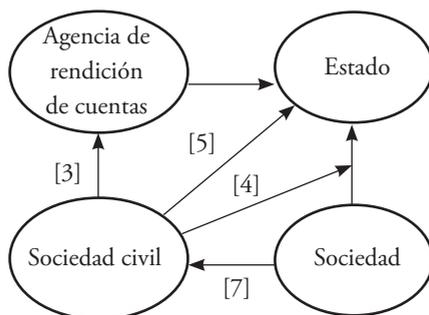
⁴⁹ En su trabajo de 2000, Smulovitz y Peruzzotti hablaban de “*societal accountability*” aunque en Peruzzotti y Smulovitz (2006) hacen una corrección para utilizar el término “*social accountability*”. Mientras tanto, Goetz y Jenkins (2001) e Isunza (2002) no diferenciaron claramente si las acciones de rendición de cuentas “diagonal” o “transversal” eran realizadas por actores colectivos (societal) o individuales (social). En todo caso, la poca importancia dada en esos trabajos a esta problemática de la doble faz de la rendición de cuentas societal explica la falta de términos diferenciados –y coherentes– para abordar este fenómeno.

⁵⁰ En los trabajos de Jordan se realiza una reflexión pertinente sobre las relaciones que tienen dichas organizaciones de la sociedad civil, no sólo con los beneficiarios y la ciudadanía en

El mapa ampliado de los mecanismos de rendición de cuentas, con estas definiciones, queda expresado en el cuadro 3.⁵¹

CUADRO 3

Rendición de cuentas 2. Mapa conceptual de la segunda generación de la literatura



[3] Rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad [Ackerman].

[4] Rendición de cuentas directa en sentido vertical [Ackerman].

[5] Rendición de cuentas diagonal [Goetz y Jenkins].

[5] Rendición de cuentas transversal [Isunza].

Fuente: Elaboración propia.

Resumiendo, los mecanismos de rendición de cuentas pueden clasificarse en una nomenclatura que abarque tanto la matriz espacial (horizontal, vertical, etc.) como la especificación de los actores concernidos en las relaciones (estatal, societal, ciudadano). En esta propuesta, tendríamos, por un lado, las relaciones entre actores estatales

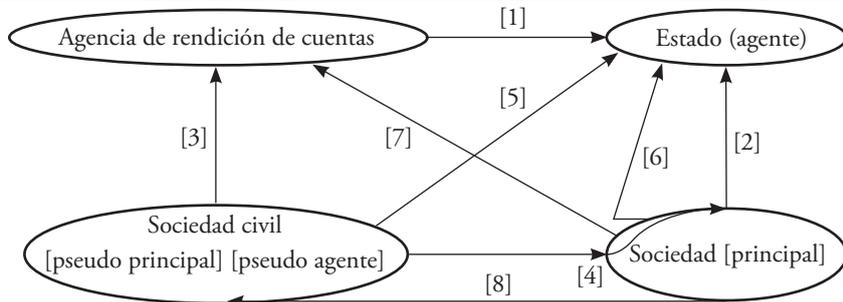
general, sino con la serie de actores involucrados en las políticas de desarrollo, asistenciales, filantrópicas, humanitarias, etc.; destacan, por su complejidad en cuanto al tema de la rendición de cuentas, las agencias financieras internacionales, los gobiernos y los organismos intergubernamentales, las redes de donantes esparcidas por la geografía mundial, las instituciones certificadoras de aquellas organizaciones civiles, entre otras.

⁵¹ En el caso de la representación de la llamada rendición de cuentas “directa en el sentido vertical”, reproducimos la formulación del vector 4 tal como la realizó en su momento Ackerman, aunque nos parece que en un esquema estructural no es rigurosa ya que los vectores representan relaciones entre actores y no entre éstos y otras relaciones. Lo que se busca, hasta este cuadro, es reproducir el conocimiento acumulado recientemente sobre el tema de la rendición de cuentas, no presentarlo de manera sistematizada y crítica. En el próximo cuadro, se hará esto último, corrigiendo e integrando el sentido de las diversas formulaciones sobre el tema que nos ocupa en una visión de conjunto con mayor coherencia analítica y descriptiva.

que constituyen los mecanismos de rendición de cuentas “horizontal”; las relaciones entre actores colectivos de la sociedad y los beneficiarios o representados que dan cuerpo a los mecanismos de rendición de cuentas “societal ciudadana” –cuando los representantes civiles rinden cuentas a aquellos en cuyo nombre hablan y actúan– y de rendición de cuentas “societal pro vertical” –cuando las acciones de los actores colectivos de la sociedad buscan influir en el conjunto de la sociedad para impactar en su voto, es decir, el mecanismo de rendición de cuentas vertical–; otras relaciones serían entre actores individuales de la sociedad (ciudadanos) y actores estatales que dan sustento a la rendición de cuentas “vertical” –esto es, el voto en las elecciones–, la rendición de cuentas “transversal ciudadana” –cuando ciudadanos en su calidad de tales actúan dentro del aparato estatal en pos del control de los actores estatales pero sin hablar en nombre de alguien– y la rendición de cuentas “ciudadana pro horizontal” –cuando los ciudadanos activan mecanismos de rendición de cuentas de los actores estatales mediante quejas ante las agencias de rendición de cuentas–; y, finalmente, las relaciones entre actores colectivos y actores del Estado que articulan los mecanismos de rendición de cuentas “societal pro horizontal” –si la relación es con agencias pro rendición de cuentas– y rendición de cuentas “transversal societal” –si es directamente en relación con algún otro actor estatal.

Este nuevo mapa integrador tendría la forma expuesta en el cuadro 4.

CUADRO 4
Rendición de cuentas 3. Mapa conceptual propuesto



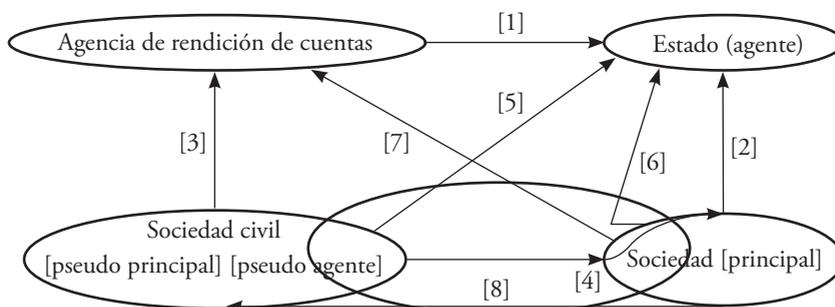
- [1] Rendición de cuentas horizontal.
- [2] Rendición de cuentas vertical.
- [3] Rendición de cuentas societal pro horizontal.
- [4] Rendición de cuentas societal pro vertical.

- [5] Rendición de cuentas transversal societal.
- [6] Rendición de cuentas transversal ciudadana.
- [7] Rendición de cuentas ciudadana pro horizontal.
- [8] Rendición de cuentas societal ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien las relaciones de control social se muestran en este acercamiento con una mayor complejidad que en las primeras formulaciones de la literatura sobre rendición de cuentas, salta a la vista la imperiosa necesidad de incorporar en este mapa conceptual el hecho crucial de la representación reclamada por actores colectivos de la sociedad y la consecuente “multiplicación” de las relaciones entre actores sujetos al control y, por lo tanto, potencialmente obligados a rendir cuentas. Especialmente, debe prestarse atención al desdoblamiento de la noción de rendición de cuentas “transversal”, en “ciudadana” y “societal” (vectores 5 y 6 del cuadro 5), la diferenciación entre rendición de cuentas societal y ciudadana que activan las agencias de rendición de cuentas (vectores 3 y 7), así como la especificación del sentido de la rendición de cuentas societal pro vertical que se dirige de los actores colectivos (societales) hacia el conjunto de la sociedad (ciudadanos individuales) con la finalidad de impactar en su voto, esto es, el corazón de la rendición de cuentas vertical (vector 4). Estos “reflejos” de la imagen de las relaciones en los mecanismos de rendición de cuentas vendrían a obligar a una reflexión sobre la “parte enfocada” del cuadro 5, esto es, sobre el fenómeno de la doble faz de la rendición de cuentas “societal”.

CUADRO 5
Rendición de cuentas 3. Enfoque en la doble faz de la rendición de cuentas societal



- | | |
|---|--|
| [1] Rendición de cuentas horizontal. | [5] Rendición de cuentas transversal societal. |
| [2] Rendición de cuentas vertical. | [6] Rendición de cuentas transversal ciudadana. |
| [3] Rendición de cuentas societal pro horizontal. | [7] Rendición de cuentas ciudadana pro horizontal. |
| [4] Rendición de cuentas societal pro vertical. | [8] Rendición de cuentas societal ciudadana. |

Fuente: Elaboración propia.

*La estructura de las relaciones de rendición de cuentas:
control (dominio), información, representación*

Como quedó asentado, los elementos que definen las experiencias de rendición de cuentas son ciertos actores –agente y principal, pero también actores intermediarios–, así como la lógica relacional entre ellos. Con la finalidad analítica de reducir al máximo la diversidad de experiencias empíricas de rendición de cuentas observadas en la realidad, se propone una nomenclatura que abstrae las relaciones entre los actores de la rendición de cuentas; esta nomenclatura hace referencia al análisis relacional que fue desarrollado en la tipología de las interfaces, pero también en la explicación conceptual sobre la noción de rendición de cuentas incorporando el control y la representación.

De esta forma, las relaciones potencialmente pueden basarse en información que un sujeto provee a otro ($S1 \rightarrow S2$, lo que puede leerse como “sujeto 1 informa al sujeto 2”), en actos de poder-dominio ($S1 \Rightarrow S2$, “sujeto 1 controla al sujeto 2”) o en actos de representación ($S1 = S2$, “sujeto 2 representa al sujeto 1”). Por otro lado, los tipos de participantes en los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser cuatro: actores individuales o que ejercen acciones de “autopresentación” (lo que se simboliza con una S: la sociedad, ciudadanos individuales), actores colectivos organizados que ejercen acciones de “representación” (SC: la sociedad civil, grupos organizados), el Estado (E: poder público en sus diferentes instancias burocrático-administrativas y gubernamentales, siempre que no esté fungiendo como agencia pro rendición de cuentas) y las agencias estatales que promueven la rendición de cuentas (Arc: instituciones públicas con facultades de control sobre otras instituciones públicas). A partir de estas ideas, en el cuadro 6 se resumen los tipos de actores y relaciones entre ellos pertinentes para el análisis de los mecanismos de rendición de cuentas.

CUADRO 6

Actores y relaciones en las interfaces socioestatales de rendición de cuentas

| <i>Relaciones</i> | | <i>Sujetos</i> | |
|---------------------|--------------------------------------|----------------|-------------------------------------|
| $S1 \rightarrow S2$ | Sujeto 1 informa al Sujeto 2 | S | Sociedad (actores individuales) |
| $S1 \Rightarrow S2$ | Sujeto 1 manda-domina al Sujeto 2 | SC | Sociedad civil (actores colectivos) |
| $S1 = S2$ | Sujeto 2 representa al Sujeto 1 | E | Estado |
| | | Arc | Agencia de rendición de cuentas |

Fuente: Elaboración propia.

La estructura lógica de cada tipo de rendición de cuentas puede resumirse como se explica a continuación.

Rendición de cuentas horizontal

En la rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, 1998), el momento central del mecanismo (marcado en el cuadro 7 con negritas) es la relación entre la agencia de rendición de cuentas (el ombudsman, por ejemplo) que controla (manda) al sujeto estatal (el presidente de la República) ($Arc \Rightarrow E$) por lo que éste se ve obligado a informar a la agencia de rendición de cuentas ($E \rightarrow Arc$) para que ésta, a su vez, informe a la sociedad ($Arc \rightarrow S$) qué pasó y cuál es su justificación para haber hecho lo que hizo.

Antes de este momento central del relato, se dan dos hechos que permiten hacer realidad este mecanismo de rendición de cuentas horizontal: primero, que la sociedad constituye al Estado por medio de su elección bajo ciertas reglas ($S \Rightarrow E$), reglas que incluyen el acuerdo institucional de creación de la agencia de rendición de cuentas en el seno del mismo Estado ($E \Rightarrow Arc$).⁵² Una ligera variación surge en este último punto, cuando la agencia de rendición de cuentas es alguno de los órganos no autónomos del Estado, constituidos directamente por la sociedad mediante el voto –los poderes ejecutivo o legislativo.

En forma esquemática, la estructura de este tipo de rendición de cuentas se encuentra en el cuadro 7.

CUADRO 7
Estructura de la rendición de cuentas horizontal

| | |
|--|--|
| $S \Rightarrow E \Rightarrow \mathbf{Arc} \Rightarrow E \rightarrow Arc \rightarrow S$ | Primera versión, donde (Arc) es una institución estatal autónoma de control (ombudsman, contraloría autónoma, veedurías, poder judicial, etc.) articulada por mecanismos diferentes al voto. |
| $S \Rightarrow \mathbf{Arc} [= E] \Rightarrow E \rightarrow Arc \rightarrow S$ | Segunda versión, donde (Arc) es una institución estatal de control (poder ejecutivo o legislativo) constituida por el voto. |

Fuente: Elaboración propia.

⁵² En cierta medida, éste sería también el origen del poder judicial, que no basa su legitimidad en mecanismos de representación por autorización.

Rendición de cuentas vertical (electoral)

El acto electoral (O'Donnell, 1998: 173-174), por el que no sólo se elige entre ofertas de futuro sino que también se remite a la evaluación retrospectiva de quienes gobernaron (Manin, 1997: 199-236), implica el grado máximo de dominio posible, la constitución (configuración) misma del interlocutor ($S \Rightarrow E$). Sin embargo, este acto electoral —esta evaluación retrospectiva, castigo o premio al interlocutor y selección de opciones a futuro— se basa en la información previa que el actor estatal provee a la sociedad sobre su actuación ($E \rightarrow S$) y de un acto primero de elección ($S \Rightarrow E$) con reglas que obligan a ese Estado a informar sobre lo que va a hacer durante su mandato.

Como es bien sabido, el acto electoral (Manin, 1997) consta de varios significados en la lógica del gobierno representativo ya que es, a un tiempo, evaluación retrospectiva y sanción (premio o castigo) del representante y sus acciones, así como selección de opciones futuras. Por esto, la rendición de cuentas vertical puede esquematizarse como se hace en el cuadro 8.

CUADRO 8

Estructura de la rendición de cuentas vertical

$$S \Rightarrow E \rightarrow S \Rightarrow E$$

Fuente: Elaboración propia.

Rendición de cuentas societal pro horizontal

Las movilizaciones de las organizaciones sociales que impulsan la rendición de cuentas han sido descritas en la literatura (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) principalmente como dos fenómenos:⁵³ las acciones de presión mediante los medios de información y las movilizaciones públicas como marchas, mítines, tomas de edificios o vías de comunicación, etc. Estas acciones activan la institucionalidad diseñada para la ren-

⁵³ Peruzzotti (2006: 245-246) define como “*accountability* social”, un “conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas o medios independientes orientados por una común preocupación de mejorar la transparencia y la *accountability* del accionar gubernamental”, lo que incluye “distintas acciones orientadas a supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan”.

dición de cuentas ($SC \Rightarrow Arc \Rightarrow E$), es decir, las agencias de rendición de cuentas que ejercen un control sobre los actores estatales, a partir de las facultades definidas en las disposiciones normativas que las fundan. Esos actores estatales sometidos al control de la agencia de rendición de cuentas están obligados a formular narraciones y justificaciones de su desempeño ($E \rightarrow Arc$), información que se destina, en el diseño ideal de este tipo de rendición de cuentas, a la sociedad, aunque muchas veces se da una mediación de la agencia de rendición de cuentas ($E \rightarrow Arc \rightarrow S$).

En un caso que puede observarse cotidianamente, una organización popular de barrio hace suya la demanda para aclarar la muerte de un vecino, acontecida durante una batida de la policía militar en busca de narcomenudistas. Sin mediar una elección, aunque basados en el trabajo de varios años en el barrio, la Comisión de Derechos Humanos de la organización de base acude al periódico de la ciudad para hacer una denuncia mediática y también a las oficinas del ombudsman local para levantar una denuncia, mientras los familiares de los vecinos agredidos y del joven asesinado toman una calle del centro de la ciudad, exigiendo castigo a los culpables. El ombudsman activa un proceso de investigación que, junto con el escándalo mediático, obliga al jefe del cuerpo antidrogas a comenzar una investigación sobre los abusos cometidos en la batida. Si esta historia tuviera un final justo –y feliz–, los policías militares responsables serían juzgados por los excesos y tal vez el jefe policiaco obligado a dimitir.

Como se aprecia en el cuadro 9, la acción de las organizaciones sociales –las cuales fundan su legitimidad en modalidades de representación presuntiva– es el origen de la activación del mecanismo de rendición de cuentas horizontal.

CUADRO 9

Estructura de la rendición de cuentas societal pro horizontal

$$S = \mathbf{SC} \Rightarrow \mathbf{Arc} \Rightarrow \mathbf{E} \rightarrow Arc \rightarrow S$$

Fuente: Elaboración propia.

Rendición de cuentas societal pro vertical

Los mecanismos de rendición de cuentas societal, también descritos en la literatura citada, buscan no sólo impactar en la activación de los mecanismos estatales de pesos y contrapesos, sino también en la formación de la opinión de la sociedad sobre el desempeño de los actores estatales ($SC \rightarrow S$). En este caso, el impacto social de las movilizaciones de la sociedad civil se fundamenta tanto en el tino de las críticas o reconocimientos de la acción estatal como en la legitimidad de esa acción societal basada en la representación (presuntiva o virtual) que esas

organizaciones civiles ejercen ($S=SC$). El ciclo entero del control se cierra en el “castigo” o “premio” que los actores estatales electos reciben en los actos de renovación electoral ($S\Rightarrow E$).

CUADRO 10
Estructura de la rendición de cuentas societal pro vertical

$$S=SC \rightarrow S\Rightarrow E$$

Fuente: Elaboración propia.

Retomando la historia que se narraba antes, la Comisión de Derechos Humanos del barrio realiza campañas de información los domingos y una campaña de prensa en los periódicos de la ciudad; el objetivo no sólo es lograr que las investigaciones sobre la violencia policial continúen hasta esclarecer responsabilidades por las muertes en el barrio, ahora se trata de influir en los vecinos como votantes, para que “castiguen” en las elecciones al partido del presidente municipal, quien claramente bloqueó las investigaciones del ombudsman local.

Rendición de cuentas transversal societal

Los mecanismos de rendición de cuentas transversal son las actividades de control que la sociedad ejerce sobre el Estado ($S\Rightarrow E$), por medio de su participación en espacios institucionales reconocidos dentro del mismo aparato del Estado (Isunza, 2006b: 283). Esta forma “híbrida” de rendición de cuentas (Goetz y Jenkins, 2001) puede llevarse a cabo de manera directa (como “transversal ciudadana”, véase *infra*) o mediante actores que fungen como “representantes” de la sociedad (transversal societal), principalmente como miembros de organizaciones sociales que asumen funciones de representación presuntiva ($S=SC$) en consejos y comités de seguimiento de políticas públicas.

Estos mecanismos de rendición de cuentas transversal (societal) se distinguen de otros espacios de participación –como consejos consultivos o asambleas ciudadanas–, no sólo por su carácter institucionalizado “dentro del aparato del Estado”, sino también por su carácter deliberativo –en relaciones de control “fuerte”, donde los actores societales están facultados para, en alguna medida, imponer decisiones a los actores estatales sujetos del control.

CUADRO 11
Estructura de la rendición de cuentas transversal societal

$$S=SC\Rightarrow E$$

Fuente: Elaboración propia.

Sería el caso de un consejo de ámbito municipal que tiene atribuciones para ejercer el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de salud. En ese Consejo Municipal de Salud participan organizaciones que representan a usuarios y trabajadores del Sistema de Salud ($S=SC$) gestionado por el ayuntamiento, así como funcionarios de este nivel del gobierno. Dado el caso de un brote de dengue en la región norte del municipio, vecinos de ese sector emiten denuncias sobre la inexistencia de acciones preventivas para erradicar los focos de reproducción del mosquito que transmite el agente infeccioso. Los consejeros, utilizando sus facultades, obligan a la revisión de prioridades en las cargas de trabajo del reducido personal que forma parte del Sistema Municipal de Salud ($SC \Rightarrow E$); la participación de estos actores societales en el interior de la institucionalidad estatal mantiene el estatus independiente no estatal pero con las facultades de control sobre los actores estatales.

Rendición de cuentas transversal ciudadana

Las acciones de rendición de cuentas transversal se llevan a cabo también por ciudadanos que actúan dentro del aparato del Estado, facultados para ejercer el control de los servidores públicos ($S \Rightarrow E$), pero sin mediar un expediente de representación, por lo que podríamos entender que su participación en el mecanismo se basa en el argumento de su condición de público concernido por la política pública que se controla ($S=S$). Es el caso de los mecanismos de control de los servidores públicos conocidos como Comités de Obra o Contralorías Sociales –en “sentido fuerte”, es decir, facultados para sancionar.

CUADRO 12

Estructura de la rendición de cuentas transversal ciudadana

$$S=S \Rightarrow E$$

Fuente: Elaboración propia.

En estos casos, los ciudadanos “que no hablan en nombre de alguien” sino en su propio nombre cuentan, como en la rendición de cuentas transversal societal, con facultades de control sobre los actores estatales. Aunque parezca chocante en un primer momento, ejemplos de este sexto tipo de rendición de cuentas –recordemos, transversal ciudadana– son las Contralorías Sociales, los Comités de Obras, pero también los Consejos “ciudadanizados” donde ciudadanos, en su calidad de tales –sin hablar en nombre de alguien–, actúan con facultades dentro del aparato del Estado para ejercer el control sobre los actores estatales.⁵⁴

⁵⁴ El caso de los Consejos Electorales Federales de México puede pensarse desde esta perspectiva (Isunza, 2006c), así como los Jurados Ciudadanos alemanes (Vergne, 2006; 2008).

Rendición de cuentas ciudadana pro horizontal

Otra vía para la activación de los controles horizontales es la acción de los ciudadanos (actores individuales) en relación con las agencias de rendición de cuentas. A diferencia del tipo de rendición de cuentas “societal pro horizontal”, la “ciudadana pro horizontal” no recurre a la mediación de actores colectivos para la activación de agencias de rendición de cuentas sino directamente a la acción de ciudadanos individuales.

CUADRO 13

Estructura de la rendición de cuentas ciudadana pro horizontal

$$S \Rightarrow \text{ARC} \Rightarrow E \rightarrow \text{ARC} \rightarrow S$$

Fuente: Elaboración propia.

Rendición de cuentas societal ciudadana

La segunda faz de la rendición de cuentas societal aparece cuando los actores societales responsables del control de actores estatales tienen, a su vez, que rendir cuentas a los beneficiarios de las políticas públicas sujetas a control o a los públicos temáticos a los que representan de manera presuntiva. En este caso de rendición de cuentas, los actores de las organizaciones civiles informan –y justifican– sus acciones a la sociedad en sentido amplio ($SC \rightarrow S$), como resultado de las relaciones de representación y responsabilización que se establecen entre estos dos tipos de actores; en pocas palabras, se trata del control de los controladores ($S \Rightarrow SC$).

En el caso ficticio del Consejo Municipal de Salud, los consejeros que representan a los usuarios de los servicios y a los sindicatos de trabajadores médicos y de enfermeras realizan funciones de control societal sobre los responsables de llevar a cabo la política de salud. Los vecinos de la región norte, con las asambleas de la asociación de usuarios y de los sindicatos, mantienen la comunicación con sus representantes, exigiéndoles cierta actuación y ciertos resultados de su gestión ($S \Rightarrow SC$). Afortunadamente, con la modificación de las acciones del Sistema Municipal de Salud se logró detener la epidemia, lo que los vecinos de la región norte identifican como un logro del control realizado por sus representantes, lo que quedó claro en las asambleas informativas que los consejeros llevaron a cabo ($SC \rightarrow S$).

CUADRO 14

Estructura de la rendición de cuentas societal ciudadana

 $S \Rightarrow SC \rightarrow S$

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad, la relación entre beneficiarios y públicos temáticos con los actores societales que ejercen control sobre el Estado, presuponiendo la legitimidad de su ser representantes de los primeros, se encuentra en el centro de crecientes controversias. Cabe por esto, por un lado, profundizar en la descripción y el análisis de las formas de legitimación que estas relaciones asumen en casos empíricos y, por el otro, no perder de vista que el objeto central de la construcción democrática radica en la primera faz del control societal –donde los actores estatales son sujetos de control– fortalecida por esta segunda faz de la rendición de cuentas societal.

La rendición de cuentas societal ciudadana sólo tiene sentido, en los términos contemporáneos de la disputa por la legitimidad, a partir de diferentes argumentos que van desde la lógica de la autorización ($S=SC: \cdot S \Rightarrow SC$) hasta la lógica de la identidad ($S=SC: \cdot S=SC$).

Finalmente, debe insistirse en que la crítica de la doble faz de la rendición de cuentas societal –sus fundamentos, sus relaciones con las nociones de participación y representación política, sus implicaciones para el conjunto de mecanismos de rendición de cuentas, etc.–, forma parte de una estrategia orientada a la construcción de alternativas democratizadoras en el complejo institucional de las democracias liberales que experimentan déficits de legitimidad en sus sistemas representativos. El control de los controladores, entonces, no es un fin en sí mismo, sino la apuesta por una fundamentación de este eslabón débil del sistema general de rendición de cuentas, que en gran medida encuentra caminos innovadores en la rendición de cuentas societal.⁵⁵

Bibliografía

ACKERMAN, JOHN M.

2004a “Co-governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, en *World Development*, vol. 32, núm. 3, pp. 447-463.

⁵⁵ Un avance significativo en el análisis de la rendición de cuentas societal puede encontrarse en Gurza Lavalle y Castello (en este volumen).

- 2004b *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*, Banco Mundial (Documento de trabajo, núm. 31), Washington, D.C.
- 2007a *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, Siglo XXI Editores-UNAM, México.
- 2007b *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana (Cuadernos para la democratización, núm. 10), México.
- AHMAD, JUNAID, DEVARAJAN SHANTAYANAN, KHEMANI STUTI Y SHAH SHEKHAR
2005 *Decentralization and Service Delivery*, Banco Mundial (Documento de investigación política, núm. 3603), Washington, D.C.
- ALBUQUERQUE, MARIA DO CARMO
2008 *A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos. Os direitos da infância e o direito a moradia em países do Cone Sul na virada para o século XXI*, tesis de doctorado, Prolam-Universidad de São Paulo, São Paulo.
- ALNOOR, EBRAHIM Y EDWARD, WEISBAND (COORDS.)
2007 *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ALONSO, JORGE RUBÉN
2007 *Leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana (Cuadernos para la democratización, núm. 9), México.
- ALONSO, JORGE Y ALBERTO AZIZ
2005 *Campo electoral, espacios autónomos y redes. El Consejo General del IFE (1996-2005)*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana (Cuadernos para la democratización, núm. 1), México.
- ARATO, ANDREW
2002 “Accountability y sociedad civil”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, pp. 53-71.
- AVRITZER, LEONARDO
1994 “Modelos de sociedade civil: uma análise específica do Caso Brasileiro”, en Leonardo Avritzer (coord.), *Sociedade civil e democratização*, Del Rey, Belo Horizonte, pp. 271-308.
1997 “Um desenho institucional para o novo associativismo”, en *Lua Nova*, núm. 39, Cedec, São Paulo, pp. 149-174.

- 2003 *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- AZIZ NASSIF, ALBERTO Y ERNESTO ISUNZA VERA
- 2007 “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 740-784.
- BACHELARD, GASTON
- 1972 *La formación del espíritu científico*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL
- 2004 *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Banco Mundial-Oxford University Press, Washington, D.C.
- BARBER, BENJAMIN R.
- 1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley.
- BATLEY, RICHARD
- 2004 “The Politics of Service Delivery Reform”, en *Development and Change*, vol. 35, núm. 1.
- BATLIWALA, SRILATHA
- 2007 “Taking the Power out of Empowerment: An Experiential Account”, en *Development in Practice*, vol. 17, núms. 4-5.
- BLOOM, GERALD Y HILARY STANDING
- 2001 *Pluralism and Marketisation in the Health Sector: Meeting Health Needs in Contexts of Social Change in Low and Middle Income Countries*, IDS (Working Paper, núm. 136), Sussex.
- BOHAM, JAMES Y WILLIAM REHG
- 2002 *Deliberative democracy*, MIT Press, Massachusetts.
- BOURDIEU, PIERRE.
- 1987 “La delegación y el fetichismo político”, en Pierre Bourdieu, *Cosas dichas*, Gedisa, Barcelona, pp. 158-172.
- BURKE, EDMUND
- 1792 “Letter to Sir Hercules Langrishe, on the Subject of the Roman Catholics of Ireland”, en <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burke/extracts/chap18.html>
- CASTIGLIONE, DARIO Y MARK WARREN
- 2006 *Rethinking Representation: Nine Theoretical Issues*, ensayo para The Midwest Political Science Association Annual Conference, Chicago, 6 al 10 de abril.

- CHALMERS, DOUGLAS Y CARLOS VILAS (orgs.)
1997 *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford.
- CHALMERS, DOUGLAS, SCOTT B. MARTIN Y KERIANNE PISTER
1997 “Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?”, en Douglas Chalmers y Carlos M. Vilas, *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford.
- CHANDOKE, NEERA
2003 *Governance and the Pluralisation of the State: Implications for Democratic Practices in Asia*, University of Dehli (mimeo).
2007 “Civil Society”, en *Development in Practice*, vol. 17, núms. 4-5.
- CHAUDHRI, SHUBHAM Y PATRICK HELLER
2002 *The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment*, Department of Economics, Columbia University (mimeo).
- COHEN, JEAN L. Y ANDREW ARATO
2000 *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- CONTRERAS, MIGUEL ÁNGEL
2003 “Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, Caracas, pp. 255-272.
- CORNWALL, ANDREA (ed.)
2007a *Development in Practice*, edición especial, vol. 17, núms. 4-5.
2007b “Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse”, en *Development in Practice*, edición especial, vol. 17, núms. 4-5.
- CORNWALL, ANDREA Y VERA SCHATTAN COELHO
2007 “The Politics of Participation in New Democratic Arenas”, en Andrea Cornwall y Vera S. Coelho (eds.), *Spaces for Change?*, Zed Books, Londres.
- COSTA, SÉRGIO
2002 *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*, UFMG, Belo Horizonte.
- CUNILL, NURIA
1997 *Pensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública e representación social*, Nueva Sociedad-CLAD, Caracas.

DAGNINO, EVELINA

- 2002 “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo, pp. 279-301.
- 2004 “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, en Daniel Mato (coord.), *Políticas de cidadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Faces-Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- 2006 “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados (col. Conocer para decidir), México, pp. 223-242.
- 2007 “Citizenship: a Perverse Confluence”, en *Development in Practice*, vol. 4, núm. 17, pp. 549-556.

DAGNINO, EVELINA, ALBERTO J. OLVERA Y ALDO PANFICHI (COORDS.)

- 2006 *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, CIESAS-Universidad Veracruzana-FCE, México.

DE LA MAZA, GONZALO

- 2005 *Tan lejos, tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Ciencias Humanas, Santiago de Chile.

DE LA PEÑA, GUILLERMO

- 2007 “Presentación”, en Norman Long, *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, CIESAS-El Colegio de San Luis, México, pp. 7-11.

DERRIDA, JACQUES

- 1982 “Sending: On Representation”, en *Social Research*, núm. 49.

EBERLY, DON E. (ED.)

- 2000 *The Essential Civil Society Reader*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford.

ELSTER, JOHN (ORG.)

- 1998 *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

- 2003 “Redrafting the Reform Agenda”, en *Finance and Development*, vol. 40, núm. 3, septiembre.

FOX, JONATHAN

- 2006 “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27, Flacso, México.

FRIEDMAN, ELISABETH JAY Y KATHRYN HOCHSTETLER

- 2002 “Assessing the Third Transition in Latin American Democratization. Representational Regimes and Civil Society Argentina and Brazil”, en *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 1, octubre.

FUNG, ARCHON

- 2004 *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton.

FUNG, ARCHON Y ERIC OLIN WRIGHT

- 2003 “Thinking about Empowered Participatory Governance”, en Archon Fung y Eric Olin Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Verso, Londres.

GARCÍA SELGAS, FERNANDO J.

- 1994 “Análisis del sentido de la acción: trasfondo de la intencionalidad”, en Juan Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Síntesis, Madrid.

GAVENTA, JOHN

- 2004 “Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance”, *Neighbourhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister*, febrero, Londres.

GOETZ, ANNE MARIE Y ROB JENKINS

- 2001 “Hybrids Forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”, en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, pp. 363-384.

GÓMEZ-JÁUREGUI, JÉSICA

- 2008 “Participation in Reproductive Health Policies in the Context of Health System Reform in Mexico”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6, IDS, Brighton.

GRINDLE, MERILEE S.

- 1999 *Audacious Reforms. Institutional Reform and Democracy in Latin América*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

GURZA LAVALLE, ADRIÁN

- 1999 “Crítica ao modelo da nova sociedade civil”, en *Lua Nova*, núm. 47, Cedec, São Paulo, pp. 121-135.
- 2001 *Espaço e vida públicos: reflexões teóricas sobre o pensamento brasileiro*, tesis de doctorado, Departamento de Ciencia Política-Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas-Universidad de São Paulo, São Paulo.
- 2002 “Habermas: a virtualização da publicidade”, en *Margem*, vol. 16, PUC-SP, pp. 65-82.

- 2003 “Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990”, en *Novos Estudos Cebrap*, núm. 66, pp. 91-110.
- 2008 “Contextual Politics of Service Delivery Reform: Lessons from Delhi, Mexico City and Sao Paulo”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6, IDS, Brighton.
- GURZA LAVALLE, ADRIÁN Y CÍCERO ARAUJO (coords.)
- 2006 “O futuro da representação”, *Lua Nova*, núm. 67, Cedec, São Paulo.
- GURZA LAVALLE, ADRIÁN, ARNAB ACHARYA Y PETER HOUTZAGER
- 2005 “Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil”, en *World Development*, “Exploring the Politics of Poverty Reduction: How are the Poorest Represented”, edición especial, vol. 33, núm. 6, pp. 40-48.
- GURZA LAVALLE, ADRIÁN, PETER HOUTZAGER Y ARNAB ACHARYA
- 2004 “Lugares e atores da democracia. Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”, en Vera S. Coelho y Marcos Nobre (orgs.), *Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, Editora 34, São Paulo, pp. 343-367.
- GURZA LAVALLE, ADRIÁN, PETER HOUTZAGER Y GRAZIELA CASTELLO
- 2005 *In whose Name? Political Representation and Civil Organizations in Brazil*, IDS (Working paper, núm. 249), IDS-University of Sussex, Sussex.
- 2006a “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”, en *Lua Nova*, vol. 67, núm. 67, Cedec, São Paulo, pp. 49-103
- 2006b “Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, núm. 60, pp. 43-66.
- GUTTMAN, AMY
- 1995 “A desarmonia da democracia”, en *Lua Nova*, núm. 36, Cedec, São Paulo.
- GUTTMAN, AMY Y DENNIS THOMPSON
- 2004 *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton.
- HABERMAS, JÜRGEN
- 1993 “La soberanía popular como procedimiento. Un concepto normativo de lo público”, en María Herrera (coord.), *Jürgen Habermas. Moralidad, ética y política: propuestas y críticas*, Alianza Editorial, México, pp. 27-58.
- 1995 “Três modelos normativos de democracia”, en *Lua Nova*, núm. 36, Cedec, São Paulo, pp. 39-53.
- 1998 *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid.

- 2002 *Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*, Taurus, México.
- HELLER, PATRICK
 2001 “Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre”, en *Politics and Society*, vol. 1, núm. 29.
- HEVIA DE LA JARA, FELIPE
 2006 “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, CIESAS-Universidad Veracruzana-FCE, México.
 2008 “Between Individual and Collective Action: Citizen Participation and Public Oversight in Mexico’s *Oportunidades* Programme”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6, IDS, Sussex.
- HOUTZAGER, PETER Y ADRIÁN GURZA LAVALLE
 (en prensa) “The Paradox of Civil Society Representation Constructing New Forms of Democratic Legitimacy in Brazil”, en Olle Törnquist, Neil Webster y Kristian Stokke (coords.), *Rethinking Popular Representation*, Sage, Londres.
- HOUTZAGER, PETER, ANURADHA YOSHI Y ADRIÁN GURZA LAVALLE (orgs.)
 2008 “State reform and social accountability: Brazil, India and México”, *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6, IDS, Brighton.
- ISUNZA VERA, ERNESTO
 2002 “Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 22 pp.
 2004 *Elementos conceptuales para el análisis espacial de actores, redes e instituciones para la democratización*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana (Documento de trabajo), Xalapa, 18 pp.
 2005 “Interfaces sociedad civil-Estado en México. Hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización”, ponencia para el XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Porto Alegre.
 2006a “Interfaces socioestatales y procesos de democratización. Una tipología para analizar experiencias de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas”, ponencia para el Segundo Encuentro Anual Europa-América Latina: Democracia Participativa y Calidad de los Servicios Públicos”, Poitiers, Francia, 28 de abril.
 2006b “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera

- (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados (col. Conocer para decidir), México, pp. 265-291.
- 2006c “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo PANFICHI (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, CIESAS-Universidad Veracruzana-FCE, México, pp. 275-329.
- 2006d “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los Consejos Electorales Federales en la contienda de 2000 en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados (col. Conocer para decidir), México, pp. 545-569.
- 2007 “Instituciones y actores de la participación ciudadana en México: ¿salida coyuntural a la crisis de legitimidad o cambios estructurales para la democratización?”, en Evelina Dagnino y Luciana Tatagiba (orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Argos Editora, Chapecó, pp. 301-329.
- ISUNZA VERA, ERNESTO Y FELIPE HEVIA DE LA JARA
 2006 *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana (Cuadernos para la democratización, núm. 4), México-Xalapa.
- JAD, ISLAH
 2007 “NGOs: Between Buzzwords and Social Movements”, en *Development in Practice*, vol. 17, núms. 4-5.
- JORDAN, LISA
 2005 *Mechanisms of NGO Accountability*, GPPI (Research Paper Series, núm. 3), Berlín, 20 pp. [Versión en español: “Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados (col. Conocer para decidir), México, pp. 345-370.]
- KEANE, JOHN
 1992 *La vida pública y el capitalismo tardío. Hacia una teoría socialista de la democracia*, Alianza Editorial, México.

- KEEFER, PHILIP Y STUTI KHEMANI
 2003 *The Political Economy of Social Service Provision*, (ensayo de trasfondo), Banco Mundial, Washington, D.C.
- KLIKSBERG, BERNARDO
 2000 “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, *Capital social y cultural: claves estratégicas para el desarrollo*, FCE-BID-Maryland University, México.
- LEAL, PABLO ALEJANDRO
 2007 “Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-liberal Era”, en *Development in Practice*, edición especial, vol. 17, núms. 4-5.
- LONG, NORMAN
 1999 *The Multiple Optic of Interface Analysis*, ensayo de trasfondo, (ensayo de trasfondo), s.l.
 2007 *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, CIESAS-El Colegio de San Luis, México.
- LÜCHMANN, LIGIA
 2007 “A representação no interior das experiências de participação”, en *Lua Nova*, núm. 70, Cedec, São Paulo, pp. 139-170.
- MACPHERSON, C. B.
 1991 *La democracia liberal y su época*, Alianza, Madrid.
- MANIN, BERNARD
 1997 *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge. [Hay edición en español: Alianza Editorial, Madrid, 1998.]
- MANSBRIDGE, JANE
 2003 “Rethinking Representation”, en *American Political Science Review*, núm. 97, Cambridge University Press, pp. 515-528.
- NELSON, JOAN Y ROBERT KAUFMAN (orgs.)
 2005 *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press-Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- OCHOA, MARCIA
 2004 “Ciudadanía perversa: divas, marginación y participación en la ‘localización’”, en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Faces-Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- O’DONNELL, GUILLERMO
 1994 “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.
 1998 “Accountability horizontal”, en *La Política*, núm. 4, pp. 161-188.

OLVERA, ALBERTO J.

- 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, FCE-Universidad Veracruzana, México.

PANFICHI, ALDO

- 2003 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, FCE-Universidad Veracruzana, México.

PATEMAN, CAROL

- 1970 *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Londres.

PERUZZOTTI, ENRIQUE

- 2005 “Two Approaches to Representation”, trabajo para el Taller sobre Representación Política en América Latina, Fundación Pent, Buenos Aires.
- 2006 “La política de *Accountability* social en América Latina”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados (col. Conocer para decidir), México.
- 2007 “Civil Society, Representation and Accountability: Restating Current Debates on the Representativeness and Accountability of Civic Associations”, en Lisa Jordan y Peter Van Tuijl (coords.), *NGO Accountability. Politics, Principles and Innovations*, Earthscan, Londres.

PERUZZOTTI, ENRIQUE Y CATALINA SMULOVITZ (eds.)

- 2002 *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
- 2006 *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

PINTO, CELI REGINA JARDIM

- 2004 “Espaços deliberativos e a questão da representação”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, núm. 54, pp. 97-116.

PITKIN, HANNA F.

- 1967 *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley. [Hay edición en español: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.]

PLOTKE, DAVID

- 1997 “Representation is Democracy”, en *Constellations*, vol. 4, núm. 1, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 19-34.

PRZEWORSKI, ADAM

- 2002 “*Accountability* social en América Latina y más allá”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (coords.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios de las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.

PRZEWORSKI, ADAM, SUSAN C. STOKES Y BERNARD MANIN

- 1999a “Introduction”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-26.
- 1999b “Elections and representation”, Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 29-54.

RAICHELIS, RAQUEL

- 2000 *Esfera pública e conselhos de assistência social: Caminhos da construção democrática*, Cortez, São Paulo.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA (RAEL)

- 1992 *Diccionario de la lengua española*, 21a. edición, Espasa-Calpe, Madrid.

ROCHA, JOSÉ LUIS

- 2007 “Misión identitaria y mercadotecnia para permanecer: el Programa de Investigación de Nítlapán”, en Anthony Bebbington (ed.), *Investigación y cambio social: desafíos para las ONG en Centroamérica y México*, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala.

ROSENSTONE, STEVEN Y JOHN MARK HANSEN

- 1993 *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, Longman, Nueva York.

SÁNCHEZ-MEJORADA, CRISTINA Y LUCÍA ÁLVAREZ

- 2002 “La política gubernamental en materia de participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal”, en Cristina Sánchez-Mejorada, Lucía Álvarez, María Concepción Huerta Trujillo y Carlos San Juan Victoria (coords.), *¿Una ciudad para todos? La ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-Conaculta-INAH, México.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA

- 2002 *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Afrontamento, Porto Alegre.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA Y LEONARDO AVRITZER

- 2002 “Para Ampliar O Cânone Democrático”, en Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro.

SAUCA, JOSÉ MARIA E ISABEL WENCES

- 2007 *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Trotta, Madrid.

SCHEDLER, ANDREAS

- 1999a “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 13-28.
- 1999b “Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 333-350.
- 2004 *¿Qué es la rendición de cuentas?*, núm. 3, IFAI (Cuadernos de transparencia), México.

SCOONES, IAN

- 2007 “Sustainability”, en *Development in Practice*, edición especial, vol. 17, núms. 4-5.

SLACK, ENID

- 2007 “Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance”, Banco Mundial (Documento de investigación política, núm. 4317), Washington, D.C.

SMULOVITZ, CATALINA Y ENRIQUE PERUZZOTTI

- 2000 *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*, ponencia para la conferencia Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies-Universidad de Notre Dame, Indiana.

SORJ, BERNARDO

- 2005 “Civil Societies North-South Relations: NGOs and Dependency”, Edelstein Center for Social Research (Working paper, núm. 1), Río de Janeiro.

TATAGIBA, LUCIANA

- 2002 “Los Consejos Gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”, en Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Unicamp-FCE, México, pp. 305-368.

THOMPSON, LISA (ed.)

- 2007 *Participatory Governance? Citizens and the State in South Africa*, African Centre for Citizenship and Democracy, Ciudad del Cabo.

TÖRNQUIST, OLLE, NEIL WEBSTER Y KRISTIAN STOKKE (coords.)

(En prensa) *Rethinking Popular Representation*, Sage, Londres.

URBINATI, NADIA

- 2000 “Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation”, en *Political Theory*, vol. 28, núm. 6, pp. 758-786.

- 2006a “O que torna a representação democrática?”, en *Lua Nova*, núm. 67, Cedec, São Paulo.
- 2006b *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, The University of Chicago Press, Chicago.
- URBINATI, NADIA Y MARK E. WARREN
- 2007 “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory” (manuscrito).
- VERBA, SIDNEY, KAY LEHMAN SCHLOZMAN Y HENRY E. BRADY
- 1995 *Voice and Equality. Civic voluntarism in American politics*, Cambridge University Press, Londres.
- VERBA, SIDNEY, NORMAN H. NIE Y JAE-ON KIM
- 1978 *Participation and Political Equality: A Seven-nation Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
- VERGNE, ANTOINE
- 2006 *Les jurys citoyens: un outil de transparence et d'amélioration des politiques publiques?*, ponencia para el Segundo Encuentro Anual Europa-América Latina: Democracia Participativa y Calidad de los Servicios Públicos, Poitiers, 28 de abril.
- 2008 *Les jurys citoyens: une nouvelle chance pour la démocratie? Mode d'emploi et bilan de trente ans de pratique du modèle "Planungszelle" en Allemagne*, Fundación Jean Jaurès (Les notes de la Fondation Jean-Jaurès, núm. 12), París.
- WAMPLER, BRIAN
- 2004a *Delegation, Authority, and Co-optation: Brazil's Participatory Democracy*, ponencia presentada en la American Political Science Association Conference, Chicago.
- 2004b “Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 2, pp. 73-99.
- WEBER, MAX
- 1964 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, México.
- WILLIAMS, DAVID Y TOM YOUNG
- 1994 “Governance, the World Bank and Liberal Theory”, en *Political Studies*, vol. XLII, pp. 84-100.
- YOSHI, ANURADHA
- 2008 “Producing Social Accountability? The Impact of Service Delivery Reforms”, en *IDS Bulletin*, vol. 38, núm. 6, IDS, Brighton.
- ZERMEÑO, SERGIO
- 2003 “La Ley de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal”, México (mimeo).