

2 INTERFACES SOCIOESTATALES Y

PROYECTOS POLÍTICOS. LA DISPUTA ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IGUALDAD COMPLEJA

Ernesto Isunza Vera¹

...promover la participación de [los excluidos], así como la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las instituciones públicas, será siempre un tema polémico porque tales procesos implican redistribuir el poder relacionado con la asignación de recursos.

Jonathan Fox²

2.1 Introducción

El presente ensayo busca proponer un fundamento a la existencia, no sólo coyuntural, de los interfaces³ socioestatales (ISE) de cogestión y rendición de cuentas, sino ligada a una noción de justicia que se basa en la idea de la igualdad compleja (Walzer, 1993). Desde esta perspectiva, la legitimidad de formas de representación diferentes del sistema convencional (de gobernantes y legisladores periódicamente electos por medio de un sistema competitivo de partidos políticos) surge de un argumento fuerte por el cual el poder político no es un bien como cualquier otro, sino que es precisamente su configuración la que determina la distribución de las demás esferas de la vida social en la que ciertos bienes son disputados.

¹ Profesor-investigador y Director Académico del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México. Correo electrónico: eisunzav@ciesas.edu.mx

El presente trabajo es resultado de una serie de diálogos mantenidos por diversos medios con el Grupo CLACSO "Sociedad civil, espacios públicos e innovación democrática en América Latina: rendición de cuentas, exigibilidad de derechos y nuevas instituciones socioestatales". Quiero dejar constancia de la deuda contraída con los participantes en las sesiones del 29 y 30 de julio de 2004, en la ciudad de México: Martín Aguilar, Alberto Aziz, Evelina Dagnino, Felipe Hevia, Alejandro Monsiváis, César Montúfar, Alberto Olvera, Aldo Panfichi, Enrique Peruzzotti, Ciska Raventós y Alfredo Zavaleta. Mi gratitud especial a las agudas observaciones de Saúl Moreno y Felipe Hevia. Sin el impulso de Evelina Dagnino, con toda seguridad, este esfuerzo no se habría realizado. La responsabilidad de lo aquí expuesto, naturalmente, es sólo mía.

² Fox (2003: 393).

³ Me refiero al plural de "interfaz" que se origina en el inglés *interface* [con raíz común latina inter=entre, en medio o entre varios, facies=superficie, vista o lado de una cosa], es definido por la RAE (1992: 1179) como "zona de comunicación o acción de un sistema sobre otro".

En la primera parte de este ensayo se formulan algunas definiciones que señalan las coordenadas del espacio social en el que se desarrolla la disputa entre proyectos sociopolíticos que son portados por los actores sociales y las redes que éstos conforman. En la segunda parte, se describe el origen del debate entre conceptos de rendición de cuentas y participación ciudadana, a partir de diversos contextos socio-políticos donde se han desarrollado; esto nos lleva a realizar una primera descripción de los tres principales proyectos políticos vigentes en nuestro subcontinente, a partir de ciertas características que los definen. Ahí abordo la naturaleza de los interfaces socioestatales, en particular aquellos que reclaman la participación ciudadana “como compartir el poder” o la rendición de cuentas “transversal”, entendidas como innovaciones institucionales de nuestras sociedades complejas. Al final del presente ensayo busco ligar su descripción con un fundamento que invoca su legitimidad, en una lógica de igualdad compleja.

2.2 Espacio social: actores, redes y proyectos

Partimos de una definición del espacio social que, en términos analíticos, se divide en **campos** o **esferas** donde los sujetos se relacionan alrededor de una serie de bienes sociales, y en los que su distribución se traduce en disputas por tales bienes. La distribución de los bienes en cada una de estas esferas se ejerce por actores sociales, quienes se asocian precisamente para producirlos, dividirlos e intercambiarlos de maneras socioculturalmente definidas.

El Estado y la sociedad civil⁴ pueden ser analizados desde esta perspectiva relacional. Asimismo, los espacios de contacto entre los sujetos societales⁵ y estatales, que denominamos Interfaces Socio-Estatales (ISE), están conformados por sujetos que entran en relación, bien por la iniciativa de demandas o participación ciudadanas, bien por la facticidad de una política pública.

Interfaz es un espacio de intercambio y conflicto en el que los actores se relacionan intencionalmente, y donde entran en juego los proyectos, fuerzas y estrategias de los actores (estatales y societales) concernidos.⁶

En el desarrollo de las nociones de *campo* e *interfaces socioestatales*, domina una lógica relacional intrínseca a cada subsistema (Estado y sociedad civil) que sustenta la relación entre ambas. Gracias al desarrollo de la perspectiva contemporánea de análisis de redes, es posible analizar tanto las relaciones cara a cara (vínculos diádicos) en toda su riqueza,

⁴ En un trabajo reciente, hice explícita la referencia al origen teórico de esta perspectiva: “De acuerdo con la moderna teoría de la sociedad civil de matriz post-habermasiana, contamos con un esquema primario tripartito para analizar las sociedades complejas, formado por el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil; además, en un encuadre más fino, tenemos otros dos espacios sociales: la sociedad económica (mediación del Mercado y la Sociedad Civil) y la sociedad política (contacto entre la Sociedad Civil y el Estado). Se trata de un modelo analítico, pero también normativo que recupera la necesidad de autolimitación y autonomía entre instancias para el más óptimo desempeño del conjunto del sistema” (Isunza, 2004: 5).

⁵ 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 de la sociedad civil, entiéndase no estatales y no mercantiles.

⁶ La noción de interfaz que utilizo se inspira principalmente de los trabajos de Norman Long (1999) y Bryan Roberts (2001).

cuanto concebir la posibilidad de analizar el conjunto de la estructura reticular.⁷ Para esto, las ciencias sociales se han nutrido de las enseñanzas de las matemáticas (en particular de la teoría de grafos), con la finalidad de formalizar el conocimiento sobre las redes sociales.

El uso del Análisis de Redes Sociales (ARS), implica atender tanto a los actores como a sus relaciones, por lo que cualquier relación social entre los actores puede ser entendida como un intercambio (de bienes materiales, de información, de prestigio, etcétera).

Básicamente, el Análisis de Redes Sociales parte de dos supuestos esenciales (Molina, 2001; Wellman, 2000; PECAR, S/F):

- 1) El objeto principal de estudio son las **relaciones** (*vínculos*) entre entidades (*nodos*)
 - a) Lo central, entonces, no son los *nodos*: ni sus atributos, ni sus motivaciones (individuales o colectivas);
 - b) Se trata de un análisis estructural de la acción;
 - c) Construye datos, sobre todo, relacionales.
- 2) Los nodos relacionados y los vínculos establecidos entre sí constituyen las **redes sociales**
 - a) El mundo social se compone de redes y no de grupos;
 - b) Las estructuras sociales⁸ determinan el funcionamiento de los vínculos (diádicos o no);
 - c) La estructura social se conforma, también, por vínculos entre vínculos;
 - d) Las normas y valores, son más efectos que causa;
 - e) Un sistema social es un conjunto estructurado de posiciones sociales.⁹

De esta forma, las relaciones entre los sujetos pueden ser muy diferentes (con desniveles marcados en el grado de desigualdad), también por el factor de la escala en la que

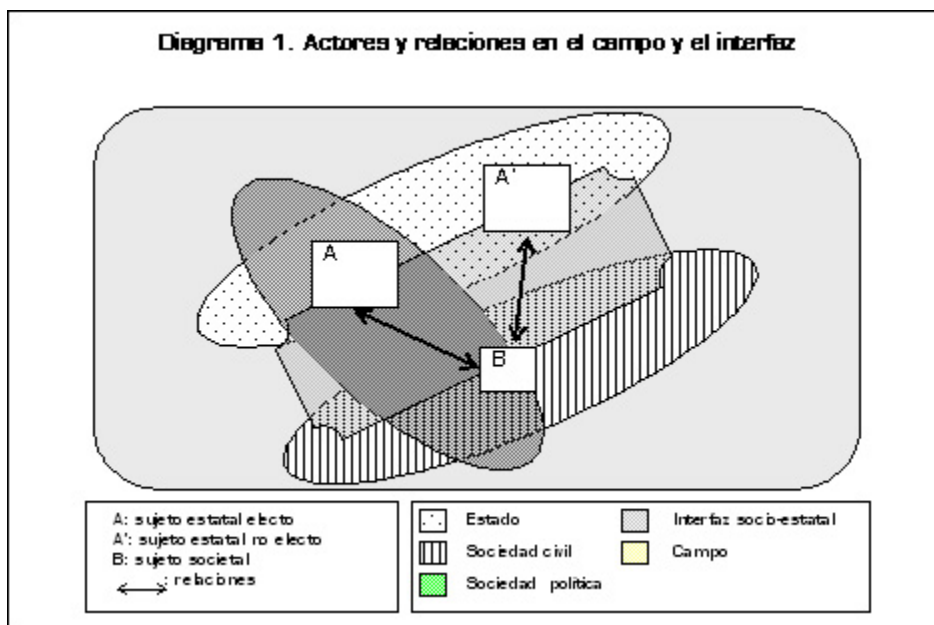
⁷ Desde otra tradición teórica, la del *capital social*, la característica relacional se propone también como central para el análisis: "el capital social se refiere a aquellas redes y relaciones sociales que facilitan la acción colectiva. Se trata de un conjunto de vínculos entre actores y, como tal, constituye un recurso para superar los distintos obstáculos, intra e intergrupales, que enfrenta la acción colectiva" (Fox, 2003: 350).

⁸ Actualmente, hay ciertas tendencias estandarizadas en el ARS que orientan el estudio de las características estructurales de las redes y que pueden condensarse en dos: (a) Comúnmente, los vínculos definitorios entre los nodos de una red social son flujos de información, flujos de bienes, o flujos de influencia y (b) los conceptos clave para el análisis de redes de vínculos son centralidad, cliques (o conglomerados) y equivalencia estructural.

⁹ Por su parte, Barry Wellman (2000: 40-63), propone la existencia de 6 "principios analíticos" del ARS: (1) Los lazos son, por lo general, asimétricamente recíprocos, variando en contenido e intensidad; (2) los lazos vinculan a los miembros de una red en forma directa e indirecta. Por tanto, deben ser definidos en el contexto de estructuras de redes más grandes; (3) la estructuración de los lazos sociales crea redes no aleatorias, por tanto, conglomerados, límites y vínculos cruzados; (4) los vínculos que cruzan conectan los conglomerados como también a los individuos; (5) los lazos asimétricos y las redes complejas distribuyen los recursos escasos en forma diferencial; y (6) las redes estructuran las actividades colaborativas y competitivas para asegurar los recursos escasos.

actúan. En la mayoría de los casos, el peso de la acción del sujeto "b" (societal e individual) puede ser más efectivo en su localidad (escala micro) o su región (escala meso); mientras que "A" o "B" (individual-estatal-electo y colectivo-societal) regularmente gozan de un margen de maniobra política en las escalas meso y macro.¹⁰

Estas diversas formas de relación de los actores, que se sitúan en un punto concreto del espacio social, pueden esquematizarse en el siguiente diagrama:¹¹



A partir de las ideas hasta aquí expuestas, asumimos que los sujetos sociales son parte fundamental de esta perspectiva reticular (que privilegia los lugares ocupados en la red), pero también son creadores de acciones dotadas de intencionalidad.

¹⁰ Insistiendo en el contrapunto con la noción de *capital social* (sobre todo por su uso en el seno del Banco Mundial), me gustaría ilustrar la enorme cercanía con esta noción de interfaz socioestatal, asumiendo que existirían tres tipos de capital social: "A. *Horizontal*. El capital social local y horizontal constituye un elemento básico para lograr la acción colectiva desde abajo, y está formado por los lazos y redes que potencian la formación y la acción de los grupos (sin que ello presuponga el alcance específico de un grupo como 'comunidad' o 'clase social') [...]. B. *Horizontal y verticalmente extendido (scaled up)*. Se refiere a los vínculos, horizontales y verticales, que establecen distintas organizaciones de base, y por medio de los cuales se forman redes y federaciones. Pueden ser más débiles que los lazos intragrupal, pero permiten una capacidad de concertación en común, que desempeña un papel crítico en la generación de poder de negociación con respecto a los demás actores [...]. C. *Capital social intersectorial*. Éste se refiere a las coaliciones que establecen los tres tipos de actores 'reformistas' involucrados en el proceso, las cuales atraviesan las fronteras entre agencias internacionales, aparatos de Estado y sociedades civiles (organizadas local, nacional y transnacionalmente)" (Fox, 2003: 356).

¹¹ Este diagrama apareció originalmente en Isunza, 2004: 7.

2.3 Proyectos políticos: rendición de cuentas y participación ciudadana

En la perspectiva de definir la relación entre la rendición de cuentas (RdC)¹² y la participación ciudadana (PC)¹³, propongo utilizar la idea de proyecto político (PP) como ordenador del debate.

Precisamente como resultado de su historicidad, cada actor porta un acervo de conocimiento (normas, valores, estrategias cognitivas) que se traduce en ciertas regularidades de la acción. El trasfondo de sentido de la acción hace posible que los sujetos sociales pongan en práctica las semánticas sociales que constituyen y que les constituyen; desde el trasfondo profundo y el trasfondo local hasta la red de estados intencionales y las manifestaciones superficiales de estas semánticas sociales, los sujetos sociales comparten cosmovisiones que se traducen en proyectos políticos¹⁴ (Isunza, 2001: 93-111).

Tabla 1. Proyectos políticos: instituciones y conceptos subyacentes

Conceptos subyacentes:	Proyecto político:		
	1) Democrático	2) Neoliberal	3) Corporativo-autoritario
<i>Idea base (concepción del poder)</i>	Derechos	Funcionalidad sistémica	Control sumiso
<i>Idea base (sentido de la acción)</i>	Compartir el poder (Cogestión)	Autonomía del Estado Eficiente (Soberanía popular enajenada)	Sociedad incorporada al Estado Proveedor (Soberanía popular retórica)
<i>Carácter de la sociedad civil deseada</i>	Ciudadanos corresponsables (Derechohabientes)	Beneficiarios (Clientes y socios)	Clientes sumisos
<i>Instituciones clave (interfácicas)</i>	Consejos participativos	Consejos consultivos (Sistemas de Información y de Atención ciudadana)	Cuerpos aclamadores
<i>Concepto de rendición de cuentas</i>	Ampliado (Horizontal, vertical, social y transversal) con dimensiones legal, administrativa y política	Convencional (Horizontal, vertical), con dimensiones administrativa y legal	Inexistente
<i>Concepto de participación ciudadana</i>	Corresponsabilidad en el diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas	Integrar información para la toma de decisiones eficientes en el "núcleo estratégico" del Estado	Movilización subordinada de las organizaciones corporativas a cambio de prebendas
<i>Concepto de transparencia</i>	Engarzado a la Rendición de Cuentas ampliada	Engarzado a la Rendición de Cuentas convencional	Irrelevante respecto a la Rendición de Cuentas

¹² En otro sitio (Isunza, 2004) definí "rendición de cuentas" como "...la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo: como se desprende de lo anterior, la rendición de cuentas tiene características colectivas de control-evaluación". Esta versión de RdC implica tres dimensiones: "informativa", "justificativa" y "exigativa".

¹³ La PC remite en la mayoría de los casos a dos tipos de experiencias e instituciones. En primer lugar, los mecanismos de participación directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato) y, en segundo término, los órganos de representación de intereses (como los consejos, grupos multisectoriales, etcétera). Estos últimos mecanismos son los que defino como "Interfaces socio-estatales" que pueden ser "Interfaces de rendición de cuentas" (que remiten a la idea de *control*) o "Interfaces de cogestión" (en los cuales se realiza la definición e implementación de políticas públicas).

¹⁴ Para Evelina Dagnino (2002: 372) dicho concepto de *proyecto político* tiene un "sentido cercano a la visión gramsciana [con el que se designa] los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, etc., como lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos".

De esta forma, los proyectos políticos son portados por los sujetos sociales, más allá de su adscripción al espacio societal o estatal. Por supuesto, la diversidad de proyectos políticos existentes es enorme. Pero, a efecto del análisis, propongo la definición de ciertos rasgos comunes, que nos permitan identificar grandes tendencias en las que actualmente se disputa el significado de la PC y la RdC en nuestro entorno. En síntesis, describiré dichas definiciones que llevan a cabo tres grandes proyectos políticos: el *democrático*, el *neoliberal* y el *corporativo autoritario*.

2.3.1 Proyecto político democrático: derechos humanos y políticas públicas

El proyecto político democratizador define la participación ciudadana como “compartir poder”.¹⁵ Dicha participación se efectiviza mediante los interfaces socioestatales de cogestión, los cuales no tienen como lógica generativa la representación de intereses sino la idea de derechos: son espacios para la afirmación de derechos, pensados para la formulación programática del interés público, y no la suma de las capacidades políticas o de presión de los actores que los conforman.

En México, los conceptos de RdC y PC luchan por re-definir lo no-público del Estado. Pero no podemos olvidar el contexto de dicho campo semántico. Aquí el concepto de PC está desfondado: la PC aparece en el momento de hegemonía del PP (proyecto político) corporativo-autoritario. De esta forma, su aparición en las normas vinculantes (constitución, leyes, reglamentos, programas), está vaciada de sentido.

En México, cualquier tipo de asociacionismo que tiene alguna forma de vínculo con el Estado, se identifica como una práctica de PC (por ejemplo, se habla de los consejos consultivos pero no necesariamente de los de cogestión): en este contexto la disputa política se da entre la apelación o no a una perspectiva de derechos.

Yo planteo que la RdC tiene esa noción de “control común” de la cosa pública, por lo que los mecanismos a los que remite no son consejos consultivos sino decisorios (por ejemplo, no asambleas de consulta a los barrios sino contralorías sociales de los mismos). A ese tipo de experiencias las defino como RdC transversal¹⁶, ya que no es cualquier tipo de participación ciudadana ni tampoco cualquier forma de control de lo público, sino un tipo de control y participación que apela a derechos y que se cristalizan en torno a políticas públicas. La RdC transversal no se contrapone a los mecanismos de RdC vertical (elecciones), horizontal (equilibrio y mutuo control entre poderes del Estado) ni social (movilizaciones sociales activadoras de los demás mecanismos, escándalos y demás usos de medios masivos de información); por el contrario, la RdC transversal profundiza

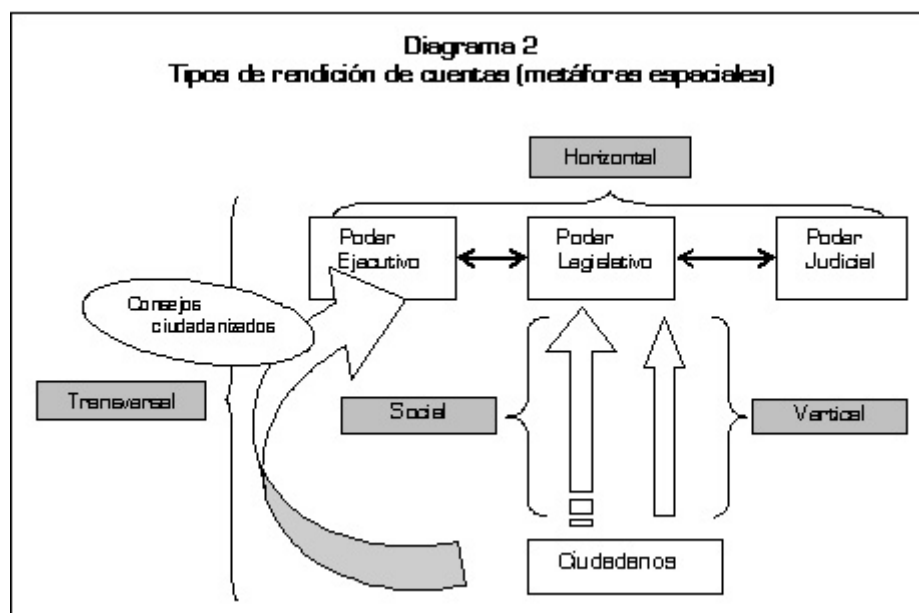
¹⁵ Así fue asentada en las primeras líneas de la Constitución Brasileña de 1988 (el texto dice: “El poder emana del pueblo quien lo ejerce a través de sus representantes o directamente en los términos de la misma Constitución”). Este es el sustento de dos diseños institucionales brasileños ampliamente estudiados: los presupuestos participativos y los Consejos Gestores (Tatagiba, 2002 y Avritzer, 2002).

¹⁶ En otro texto (Isunza, 2004) defini la RdC transversal como “[la] forma de RdC [que] es ‘dirigida a través’ de las instituciones del Estado, y, por lo tanto, ‘se extiende atravesando de un lado a otro’ (RAE, 1992: 2012), es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta el interior del Estado. La RdC transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano”.

la propuesta de control social de lo público, abriendo una vía para la participación ciudadana cogestiva con miras a la “responsabilización” política de los servidores públicos (electos o no).

La disputa por lo público (los fondos, los planes, pero también los temas y las prioridades) tiene que ver con la idea de que las políticas públicas son la materialización de esa apelación a derechos, y no concesiones del Estado. Se trata de una doble forma de apelación: primero, el derecho a la participación y, segundo, a la efectividad de un derecho específico al que estamos atendiendo en la disputa (a la salud, a la vivienda, etcétera).

Así, el origen del traslape del concepto ampliado de RdC y el concepto fuerte “brasileño” de PC, tiene que ver con el debate político y no el teórico.



2.3.2 Proyecto neoliberal: el acotamiento del control y la participación para la funcionalidad sistémica

La participación ciudadana, para el proyecto político neoliberal, es “compartir la ejecución y financiamiento de las políticas públicas” a partir de la definición de un “núcleo estratégico del Estado” donde no se comparte el poder; éste debe ser ejercido por el aparato de estado.

Consecuente con esta visión, los actores que portan o se identifican con el proyecto neoliberal-conservador, asumen una concepción de los ciudadanos como clientes. En la idea de la eficiencia se resalta la necesidad de comunicación fluida y con resultados óptimos entre el Estado y la sociedad civil: esta es la utilidad de la participación.

En este sentido, los miembros de los gobiernos (locales, regionales, nacionales) y de los organismos multilaterales (como el Banco Mundial) están genuinamente convencidos de la necesidad de cierto tipo y nivel de PC para el mejor desempeño gubernamental. Pero el límite de esta PC, así como la posibilidad de que se creen mecanismos de RdC transversal, no está dado por una visión crítica que apela a derechos, sino a la eficiencia y conveniencia de incorporar dicha energía social en el funcionamiento de la cosa pública.

Cabe insistir que las relaciones concretas en los ISE dependen tanto de la configuración estructural de la red de sujetos (los proyectos que portan, la fuerza de los mismos actores, el grado de asimetría en los vínculos, etcétera) como del contexto institucional en el que estos se desenvuelven; de estas condiciones depende el tipo de PC que es posible desarrollar en escenarios concretos. Por esto, Jonathan Fox (2002: 101) recuerda que “el impacto de la participación ciudadana depende del nivel y de la naturaleza de la dependencia pública en cuestión; por ende, varían considerablemente las oportunidades y restricciones concretas que aquélla debe enfrentar”.

Dado el caso de la hegemonía de actores neoliberales (o de la hegemonía sustentada en una alianza de éstos con actores corporativo-autoritarios), la acción antidemocrática se define gracias a lo que ambos proyectos comparten: la negación de lo que identifica al proyecto democrático en cuanto a PC, es decir, “compartir el poder”. Esto puede ejemplificarse en varios estudios, donde la cogestión es una demanda de algunos actores en los interfaces socioestatales tanto de desarrollo local y en los dedicados a la lucha contra la pobreza (Fox, 2003), como los centrados en la política electoral y la lucha contra el VIH-SIDA (Isunza, 2004). De los primeros, Jonathan Fox sintetiza en sus conclusiones basadas en estudios comparados de varias experiencias “interfácicas”, apoyadas por el Banco Mundial en el campo mexicano: “En todos los proyectos que finalmente se implementaron, poderosas coaliciones formadas por actores políticos y económicos, que se oponían a compartir el poder con las organizaciones sociales (especialmente las indígenas), controlaban las oportunidades institucionales clave. No es de extrañar, entonces, que los obstáculos que se presentaron fueran obra de esas mismas coaliciones, que, como también se documentó, estaban bien arraigadas tanto en los gobiernos de los estados como en los aparatos del federal” (Fox, 2003: 386).

Finalmente, aunque también la concepción neoliberal apela a derechos (los empresarios o demás actores apelan en su discurso a derechos), sin embargo, la lógica de estas argumentaciones descarta la ampliación de derechos tanto a nuevas condiciones materiales, como a la vigencia en todos los miembros de la comunidad. Así, para el PP neoliberal es moralmente aceptable (y políticamente irrelevante la discusión sobre) la no universalidad de la vigencia de los derechos.

2.3.3 Proyecto corporativo-autoritario: la simulación y sumisión como modo de vida

Frente al proyecto liberal o pluralista, en México y otros muchos espacios de América Latina, se ha desarrollado un sistema de representación de intereses corporativo (autoritario), definido por el hecho de que sus “unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas

(si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos” (Schmitter, 1986: 145).

En este contexto, la lógica de la dimensión “exigativa” de la RdC pierde su razón de ser: la apelación a derechos para el proyecto corporativo autoritario es irrelevante. Asimismo, la PC no se dirige de manera autónoma al Estado porque, precisamente, los canales de participación se dan en la misma esfera hegemonizada por los agentes del régimen, los cuales son —por lo menos en el caso mexicano— Estado, partido y gobierno. Así, los actores que portan el proyecto corporativo autoritario, pasan por serias dificultades al entrar en contacto con actores estatales que no siguen las pautas de sumisión-canonjía en las que se han socializado; viceversa, los actores estatales corporativo-autoritarios entran en conflicto con los sujetos societales que pugnan por cierta autonomía.

En su versión más acabada, el régimen que logró instituir el proyecto político autoritario-corporativo basó su fuerza en “una mezcla perversa de miedo, conveniencia inmediata y creencia en el sistema. Así es la subordinación como modo de vida que, finalmente, aún tiene una base de legitimidad” (Moreno Andrade, 2003: 271).

Las subordinación como práctica cotidiana, ha llegado a cristalizar en todos los ámbitos de la vida social (el mercado de trabajo, la política partidaria, los vínculos barriales, etcétera) llegando incluso al extremo en que estas “prácticas de subordinación son fundamentos culturales del patrimonialismo, a través de la red clientelar de súbditos para la reproducción del sistema político” (Moreno Andrade, 2003: 32).

Así vistas las cosas, la perspectiva basada en sujetos que portan proyectos se traduce en 6 realidades mínimas para el análisis sociológico, lo cual puede proveer de una más compleja visión de las redes intrasociales, intraestatales e interfácicas socio-estatales, a partir de la definición de tres grandes proyectos en pugna.

Tabla 2. Sujetos que portan proyectos políticos

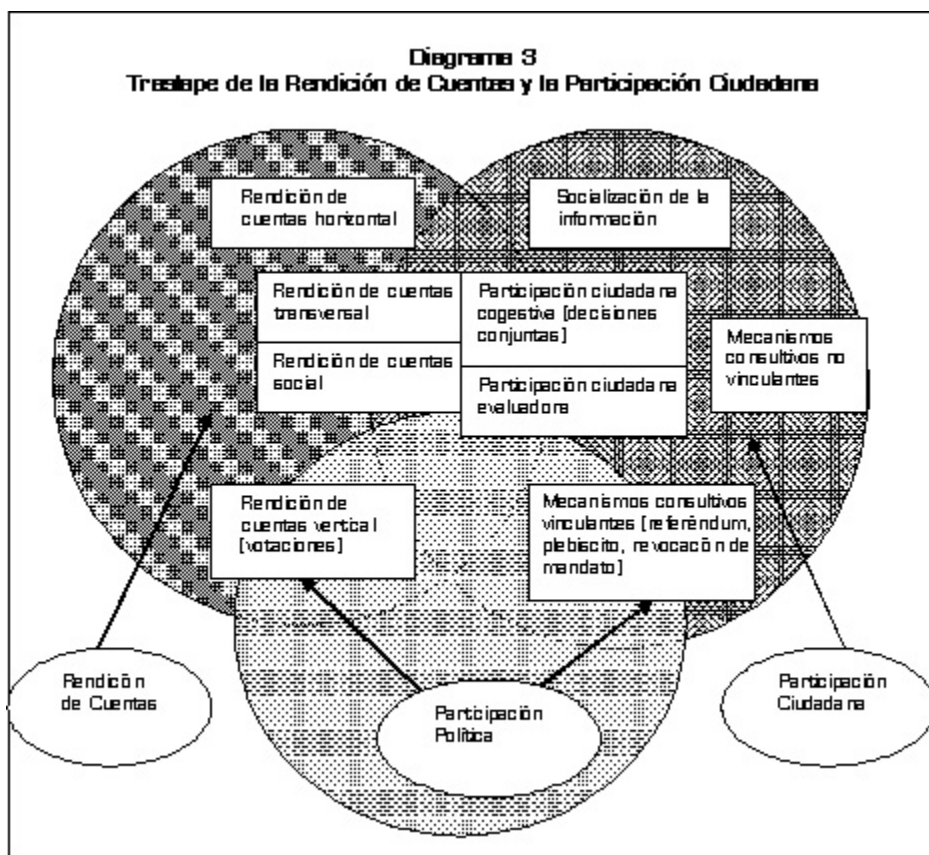
Espacios sociales Proyectos	Estado	Sociedad Civil
Democrático	Sujeto estatal democrático	Sujeto societal democrático
Neoliberal	Sujeto estatal neoliberal	Sujeto societal neoliberal
Corporativo-autoritario	Sujeto estatal corporativo-autoritario	Sujeto societal corporativo-autoritario

2.3.4 Resumen preliminar

Desde mi punto de vista, el proyecto político democrático remite a cierta definición de rendición de cuentas y participación ciudadana, en el cual se reivindica el control activo de la sociedad civil sobre los servidores públicos electos o no (la RdC transversal que se suma a la vertical, horizontal y social), así como una noción de participación ciudadana que reclama la posibilidad de otras formas de gestión de la cosa pública (definidas en la idea de “compartir el poder”).

La RdC y la PC no subsumen una a la otra sino, en términos de mecanismos concretos, se encuentran en un espacio. La RdC es más que la PC y la PC es más que la RdC. Ahí es donde se puede debatir el tema de la representación/ participación.

En resumen, el análisis de los mecanismos concretos de PC y RdC deben tomar en cuenta, por lo menos, cuatro factores de su configuración: los actores y redes que los constituyen, los proyectos políticos que portan dichos actores, el espacio social en el que se materializan aquellas redes (societal, estatal o interfáctico) y el contexto histórico que determina cierta asimetría/simetría en las relaciones de la estructura analizada.



2.4 Igualdad compleja como fundamento de la cogestión y la rendición de cuentas ampliada

En el escenario de nuestras sociedades contemporáneas podemos ver diferentes ejemplos de RdC ampliada (con la categoría “transversal”) y de PC de cogestión. La lógica de su surgimiento es diversa y los diseños institucionales también lo son; en el contexto de América Latina, los órganos públicos autónomos se han convertido en una realidad consolidada y generalizada (Cárdenas, García y Nieto, 2000). Sin lugar a dudas, la explicación de sus diversas génesis puede encontrarse en la disfunción de las instituciones tradicionales en cuanto a la construcción del proyecto de la Ilustración, aunque el debate en torno a la representatividad no esté, por mucho, resuelto.¹⁷

¹⁷ Ver el acotamiento de algunos de los principales problemas concernidos en Peruzzotti (2004).

La representación convencional (el sistema electoral basado en “un ciudadano un voto” y en un régimen de partidos competitivos) no pudo resolver por sí misma la contradicción inherente a la profunda desigualdad de las sociedades complejas contemporáneas.¹⁸ Este es el origen empírico por el cual se han creado en diversos contextos, formas no-convencionales de PC y RdC, que ponen en duda la validez universal y excluyente de los mecanismos de representación convencional.

Lo que propongo como fundamento de una existencia extra-coyuntural de estos mecanismos es ampliar la noción de las formas legítimas de distribuir el poder. Así, la actividad política en las democracias contemporáneas es “la esfera a través de la cual todas las demás son reguladas” (Walzer, 1993: 319-320), por lo que se debe atender a la necesidad de reconocer principios de justicia distributiva adecuados a la idea de la *igualdad compleja*.¹⁹

Michael Walzer piensa el mundo social como estructurado por diversas esferas donde se efectúan disputas concretas por bienes concretos, así como con mecanismos de distribución de los mismos. De esta forma, en una sociedad simple funcionaría –por lo menos teóricamente– esta forma de resolver los conflictos sociales con un mecanismo de igualdad simple. Pero para las sociedades complejas tendríamos que recuperar la idea de igualdad compleja: esto requiere que se multipliquen los mecanismos de decisión para llegar a una forma más eficiente y justa de repartir los bienes sociales, equilibrando el peso relativo de cada uno de los ciudadanos en un escenario que no es, por mucho, “de suma cero”. Además, el argumento democrático descansaría en la idea de exigencia de iguales derechos pero no de igual poder ya que “los derechos son oportunidades garantizadas para ejercer un poder menor (derecho a votar) o para intentar ejercer un poder mayor (derechos al discurso, a la asamblea y a la petición)...” (Walzer, 1993: 318-319).

La igualdad compleja llama a la delimitación del espacio social donde el Estado ejerce su soberanía, al tiempo que busca obstruir el intercambio ilegítimo de poder entre esferas sociales (honor, familia, trabajo, etcétera) (Walzer, 1993: 294). La pregunta básica es ¿quién debe ejercer el poder en una sociedad compleja? Las dos respuestas posibles –cuando se atiende a razones intrínsecas de la propia esfera– son, por un lado, “quienes sepan ejercerlo de mejor forma” y, por el otro, “quienes experimenten sus efectos inmediatos” (Walzer, 1993: 294). Así, a partir de la idea del “conocimiento especializado”, se da la justificación del ejercicio del poder estatal como servicio civil basado en el mérito técnico (el timonel de Platón en *La República*) junto al de los representantes electos (la tripulación que determina el rumbo de la nave).

¹⁸ Incluso, por lo menos en el caso mexicano, el mismo sistema convencional de partidos fue también incapaz de salir autónomamente del callejón sin salida en el que entró después de su crisis sistémica de 1988. Por esto, echó mano de quienes no tenían voz en la mesa de negociación: los ciudadanos políticamente activos que no son representados por los partidos políticos. La ciudadanización del IFE es una salida a la crisis institucional de los procedimientos electorales, y puede ser entendida como resultado no de la suma de acuerdos entre los actores del sistema de representación convencional (los partidos políticos), sino de la definición de una solución de compromisos mínimos, al definir (e incorporar) a ciudadanos como árbitros en la contienda electoral.

¹⁹ Walzer (1993: 33) define el régimen de igualdad compleja como “lo opuesto a la tiranía. Establece tal conjunto de relaciones que la dominación es imposible. En términos formales, la igualdad compleja significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto”.

Por otro lado, a partir del principio que justifica el ejercicio del poder de aquellos “quienes experimenten sus efectos inmediatos”, se abre la posibilidad a dos tipos de participación ciudadana: los mecanismos de la llamada “democracia directa” (revocación de mandato, plebiscito, referéndum) y los espacios de cogestión socioestatales.

Planteado en otros términos, asumimos que en una democracia el poder político se distribuye gracias a la discusión y la votación. En cuanto a la votación, convenimos en el principio de *igualdad simple*, por el cual cada ciudadano cuenta con un voto. “Como pensaba Rousseau, un voto único representa una proporción de $1/n$ de la soberanía. Se trata de una proporción considerable en una oligarquía, en una democracia, en especial una moderna democracia de masas, es por cierto muy pequeña. El voto es, sin embargo, importante porque sirve tanto para simbolizar la pertenencia como para conferirle un significado concreto [...]. Se trata del fundamento de toda actividad distributiva y del marco de referencia ineludible dentro del cual las opciones tienen que hacerse. Pero éstas tienen que ser hechas todavía, y dependen no de votos aislados sino de la acumulación de votos: por consiguiente, de la influencia, la persuasión, la presión, la negociación, la organización y así sucesivamente. Y es a través de su participación en actividades como éstas, como los políticos, actúen ya como líderes o como intermediarios, ejercen el poder político” (Walzer, 1993: 315).

Para mí, el problema de los espacios en los que temáticamente o subterritorialmente se utilizan nuevas formas de participación, de representación y de mediación (la cogestión), tiene su solución a partir de la ampliación de la idea de *igualdad compleja* de Walzer. En este sentido, los grupos concernidos por una situación de inequidad o, peor, de negación de derechos, deben contar con mecanismos institucionales —jurídicamente reconocidos— donde puedan ejercer legítimamente su presión, donde puedan llevarse a cabo la persuasión y la negociación necesarias para realizar concretamente aquello que el mecanismo de representación de intereses tradicional (el de los gobiernos legítimos formados por el sistema de “un ciudadano, un voto”) sólo ha marcado en el horizonte pero necesita definir con mayor detalle.

Estos espacios de legítima participación y control son los ISE de cogestión y de rendición de cuentas transversal, respectivamente. El proceso de creación de nuevos ISE tiene varias facetas. Por un lado, el Estado se reforma y construye realidades institucionales, reconociendo los interfaces que ya existían o creando a propósito los que no estaban. En esos espacios la negociación accede a un estatuto público, lo que cambia las reglas en la relación Estado-sociedad civil: ya no es la negociación particularista y privatista la que funciona como mecanismo de resolución de conflictos, sino que se amplían los espacios públicos a través del reconocimiento de esferas temáticas, donde se buscan expresamente salidas a la inconsistencia de los medios convencionales. Así, se crea una esfera de actuación que tiene que constituirse conjuntamente por el Estado y la sociedad civil. Y no es el partido político, en ninguno de sus ámbitos de actuación, el actor que representa la solución en estos espacios.

Estos espacios sociales “parciales” tienen un tipo de representación característica, por la que no cuentan con un periodo prolongado de vigencia: son representación de la coyuntura. Y esto es un aspecto central, porque la representatividad y la propia participación se modifican, respecto al interés o respecto a quién está implicado en la política. La demanda y la necesidad (la vigencia del derecho) complican y modifican la constitución del espacio sectorial, que sí resuelve necesidades y que no quita legitimidad al sistema convencional, sino que está construyendo legitimidad en la política pública.²⁰

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo (2002): “Sociedad civil, espacio público y poder local. Un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en Dagnino, Evelina (coord.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica/ UNICAMP, México.
- CÁRDENAS, Jaime, Alan GARCÍA y Santiago NIETO (2000): *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, UNAM, México.
- DAGNINO, Evelina (2002): “VIII. Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades”, en Dagnino, Evelina (coord.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica/ UNICAMP, México.
- FOX, Jonathan (2002): “La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural”, en *Política y gobierno*, vol. IX, (1), pp. 95-133.
- FOX, Jonathan (2003): “De la teoría a la práctica del capital social: el Banco Mundial en el campo mexicano”, en *Foro Internacional*, 43 (2), pp. 347-405.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2001): *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2004): *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 8, Proyecto “Sociedad civil, espacio público y democracia en México”/ Universidad Veracruzana, Xalapa.

²⁰ Los ISE de cogestión y de rendición de cuentas transversal podrían abarcar espacios para la definición, ejecución y supervisión de la política económica o la política hacendaria, por mencionar dos de los más relevantes. Se dice que estos asuntos, “del núcleo estratégico del Estado”, sólo deberían debatirse en los órganos del Estado (las cámaras y el ejecutivo) porque es donde está la representación perfecta. Creo que no es así: es tan compleja la política hacendaria que tendríamos que partir de hacer una discusión sobre dónde podemos participar en esferas más acotadas. No es ir en contra de la representación de este principio de igualdad simple, sino más bien de complicar, sin quitar instancias de decisión que nos corresponden.

- LONG, Norman (1999): *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, s/l.
- MOLINA, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales. Una introducción*, Edicions Bellaterra, Barcelona.
- MORENO ANDRADE, Saúl (2003): La subordinación como modo de vida. Cultura y sindicalismo petrolero en el Golfo de México. Estudio de caso en Agua Dulce, Veracruz, Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, UAM-I, México.
- PECAR (PEÑA COMPLUTENSE ANÁLISIS DE REDES) (S/F): *Análisis de redes*, Documento de definición conceptual, en <http://www.ucm.es/info/pecar/Analisis.htm> (Consulta: 20 de diciembre de 2003).
- PERUZZOTTI, Enrique (2004): *Representation, Accountability and Civil Society*, Ensayo para el XXV Congreso de LASA, Las Vegas.
- RAE (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA) (1992): *Diccionario de la lengua española*, Vigésima primera edición, Espasa-Calpe Madrid.
- ROBERTS, Bryan R. (2001): *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*, Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen, Países Bajos.
- SCHMITTER, Phillippe (1986): "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?", en *El Buscón*, núm. 5, pp. 135-157.
- TATAGIBA, Luciana (2002): "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Dagnino, Evelina (coord.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica/ UNICAMP, México.
- WALZER, Michael (1993): *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WELLMAN, Barry (2000): "El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia", en *Política y Sociedad, Núm. 33: Análisis de redes sociales*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, enero-mayo de 2000, pp. 11-40.