

Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil:

participación ciudadana y
control social

Ernesto Isunza Vera
Alberto J. Olvera
Coordinadores

Democratización,
rendición de cuentas y
sociedad civil:
participación ciudadana y
control social

Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil:

participación ciudadana y
control social

Ernesto Isunza Vera
Alberto J. Olvera

Coordinadores



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Universidad
Veracruzana

Miguel Ángel
Porrua

MÉXICO • 2006

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al
incorporarla a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL
UNIVERSIDAD VERACRUZANA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Ilustración de la portada: "Transparencia"
Grabado intaglio de Emanuel Paniagua Vásquez

Primera edición, agosto del año 2006

© 2006

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

© 2006

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-823-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

WWW.MAPORRUA.COM.MX
Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Prefacio

Ernesto Isunza Vera
Alberto J. Olvera

LOS COORDINADORES de esta obra compartimos inquietudes y trayectorias académicas, así como experiencias de participación social de defensa y promoción de derechos civiles y políticos. A partir de este trasfondo nos propusimos realizar una iniciativa de diálogo que hemos podido materializar en las páginas que el lector tiene frente a sí.

Este libro, es el resultado de un largo proceso de maduración de ideas y de convergencia de proyectos académicos que se concretó, en septiembre de 2003, en un seminario internacional titulado *Construyendo la Democracia en el Nuevo Siglo: Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas, Transparencia y Control Social. Marco conceptual y experiencias internacionales*,* el cual se desarrolló en la ciudad y puerto de Veracruz. Este evento, al que nos referimos como el Seminario de Veracruz, se constituyó en un foro de debate y aprendizaje colectivo gracias a la convergencia, durante dos intensos días, de jóvenes académicos mexicanos y latinoamericanos, profesores con una trayectoria consolidada en el ámbito internacional, activistas sociales, funcionarios públicos y dirigentes nacionales de la sociedad civil mexicana. Durante los años siguientes, este espacio público inspiró a todos los participantes nuevas ideas e inquietudes.

El interés compartido fue entender qué es la rendición de cuentas e impulsarla desde los ámbitos de sus respectivas competencias, lo que hizo posible la realización del Seminario de Veracruz y la publicación de este libro. Esta motivación hizo posible la reelaboración de los textos originalmente escritos para el seminario, logrando mayor actualidad y profundidad analítica y empírica. El aprendizaje colectivo se nutrió así de un debate teórico de altura pero también de la comprensión crítica de una serie de alternativas demo-

*En orden alfabético, los ponentes y comentaristas fueron John M. Ackerman, Sonia E. Álvarez, Guilherme A. de Almeida, Leonardo Avritzer, Eduardo Bohórquez, Eduardo Cáceres, Jaime Cárdenas, Nuria Cunill, Evelina Dagnino, Jonathan Fox, María Teresa Garcés Lloreda, Miguel Gutiérrez Saxe, Helena Hofbauer, Ernesto Isunza Vera, Anders Kompass, María Marván Laborde, Alberto J. Olvera, Philip Oxhorn, Aldo Panfichi Huamán, Francisco José Paoli Bolio, Enrique Peruzzotti, Juan Manuel Ramírez Saiz, Alejandra Rascón Rodríguez, Roberto Saba, Elisa María Saldaña Malagamba, Andreas Schedler, Nancy Thede y Ernesto Villanueva. No estuvieron presentes, aunque participaron con ponencias, Jutta Blauert y Lisa Jordan.

cráticas plasmadas en el cuerpo de las innovaciones institucionales y legales desarrolladas en años recientes en México y otros países de América Latina.

El Seminario de Veracruz y esta obra no habrían sido posibles sin el concurso de múltiples instituciones que prestaron generosamente su apoyo. En primer término, nuestras instituciones de origen: el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Veracruzana, que cooperaron ampliamente en este esfuerzo no sólo a través de sus recursos humanos y materiales, sino también en la edición de este libro. Asimismo, deseamos agradecer a la Fundación Ford, institución que financió el seminario y esta publicación, mientras continuaba apoyando nuevas investigaciones sobre la democratización latinoamericana, realizadas por varios de los participantes en el evento, algunos de cuyos resultados nutren este libro.

En el mismo nivel de convocantes al Seminario de Veracruz participaron la Secretaría de la Función Pública y la Subsecretaría de Desarrollo Político [hoy desaparecida] de la Secretaría de Gobernación: manifestamos nuestro reconocimiento. El Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) apoyó generosamente la participación en el seminario de un numeroso grupo de intelectuales jóvenes, dirigentes civiles y funcionarios públicos interesados en dar sus puntos de vista y su testimonio, acerca de las relaciones entre la sociedad y el gobierno en una época de transición. El Indesol entendió correctamente este ejercicio como un acto de formación de cuadros. Por otra parte, el Seminario de Veracruz contó con el apoyo de las oficinas de intercambio académico de la embajadas de Estados Unidos, Canadá y Quebec, lo que hizo posible la presencia de los conferencistas provenientes de aquella parte del continente.

Más allá de las instituciones mencionadas, el Seminario de Veracruz hubiera sido imposible de realizar (o, por lo menos, en el nivel de éxito que se llevó a cabo) sin el generoso apoyo de una serie de personas: Sergio García y Karla Barraza, del Centro Mexicano para la Filantropía; Ana Viveros y Elisa Saldaña, de la Secretaría de la Función Pública; Bernardo Altamirano, de la Secretaría de Gobernación; Daniel Ponce y José Paulín, del Instituto Nacional de Desarrollo Social; Kimberli K. Brown y Luz Paula Parra, de la Fundación Ford; Araceli Contreras y Kintatzin Reyes, de la UV; Ricardo Pestaña, Alejandra Meyenberg, Reyna Lara y Victoria Domínguez del CIESAS; asimismo, Felipe Hevia, Xavier Isunza y Ana María Vera. En cuanto a este volumen, debemos destacar el apoyo de Verónica Moreno Uribe y, en especial, la revisión cuidadosa de los capítulos que lo componen de Constanza López-Caparrós. A todos ellos nuestra gratitud y reconocimiento.

[Ciudad de México-Xalapa, Veracruz, otoño de 2005]

Introducción

Ernesto Isunza Vera*
Alberto J. Olvera**

Los orígenes, fundamentos y objetivos de la obra

LA MÁS RECIENTE etapa del proceso de construcción de la democracia en América Latina ha coincidido con una situación de creciente desigualdad social, deterioro institucional del Estado y choque entre las altas expectativas ciudadanas y las duras realidades de países con estados incapaces de generar mayor bienestar social, generalizar derechos y abrir espacios de participación a la ciudadanía. La coincidencia histórica de la consolidación de la democracia en América Latina con la hegemonía mundial del par globalización-neoliberalismo ha abierto algunas condiciones favorables a la innovación democrática (como los procesos de definición de nuevas constituciones y la llegada de partidos y líderes políticos de izquierda al poder), pero ha creado también dificultades enormes para su ejercicio (como la desigualdad y exclusión crecientes), causando desconcierto y provocando una creciente insatisfacción popular con una democracia que se percibe cada vez más como limitada a lo electoral e incapaz de incidir en la calidad de la vida colectiva.

Paradójicamente, en este contexto han emergido discursos, proyectos y prácticas que proponen una mayor participación de la sociedad en la vida pública, y nuevos proyectos de emancipación de la sociedad respecto a los sometimientos políticos y económicos provocados por un sistema económico injusto y un sistema político crecientemente encerrado en sí mismo.*** Sin embargo, estas aspiraciones y prácticas carecen de un proyecto integral y común, si bien se sitúan en el horizonte de lo que podríamos llamar un proyecto “democrático-participativo” (Dagnino, Olvera y Panfichi (eds.), 2006; Isunza, 2006). Ahora bien, este proyecto se encuentra con un campo discurs-

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), ciudad de México, México.

** Instituto de Investigaciones Histórico Sociales. Universidad Veracruzana (UV), Xalapa (Veracruz), México.

*** Sobre la idea de emancipación, véase Santos, 2000.

sivo colonizado por otro proyecto, el neoliberal, que recurre a los mismos conceptos, creando lo que Dagnino (1994) describe como una “confluencia perversa”. En efecto, en los años recientes, actores tan heterogéneos como los organismos financieros internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) que operan a escala global, los gobiernos latinoamericanos, fundaciones internacionales y una gran diversidad de actores sociales han construido un lenguaje sorprendentemente común que parecería apuntar a un mismo horizonte programático, el cual se funda en el uso de los conceptos de participación ciudadana, sociedad civil, capital social, entre otros. El más reciente de esos conceptos es el de rendición de cuentas, también referido como auditoría ciudadana, vigilancia del gobierno, y *accountability*.

De esta manera, diversas dimensiones y formas de la interacción de la ciudadanía con el Estado se subsumen en conceptos que portan diversas cargas simbólicas y aluden a espacios y acciones no equiparables. Por ello es necesario clarificar el campo conceptual y subrayar su importancia dentro de la teoría democrática; esta labor debe reflejarse también en un mejor análisis de la práctica ciudadana en esta materia. En efecto, la confusión discursiva disminuye las posibilidades de comprensión de la experiencia propia, lo que limita la oportunidad de replicación al no interpretarse correctamente los retos y oportunidades planteados por una ciudadanía que se organiza para controlar al Estado y, así, ampliar la esfera de la política: lo que está en juego es la definición misma del campo de la ciudadanía, es decir, del espacio y la forma de ejercicio de los derechos.

En este libro contribuimos a la clarificación de los proyectos en pugna a través de un debate sistemático, tanto en el plano de la teoría como en el del análisis de la práctica social, de la relación entre la lucha por los derechos humanos y la rendición de cuentas. Este enfoque nos permite contar con un criterio a la vez normativo y empírico para analizar cuáles de las experiencias estudiadas avanzan en la construcción de ciudadanía y por tanto en el desarrollo de un proyecto democrático-participativo. Es nuestra convicción que el carácter normativo de los derechos humanos no sólo define el horizonte de la ciudadanía, sino que de la lucha por su reconocimiento depende la construcción misma de la democracia.

El análisis de las relaciones entre los derechos humanos y la rendición de cuentas tiene como conceptos de mediación la participación ciudadana y la sociedad civil: una, la acción, y otra, un cierto conjunto de actores que, partiendo de la lucha por los derechos humanos, desarrollan prácticas de control social del Estado. Ahora bien, no toda la participación ciudadana es control social ni viceversa. Como esperamos demostrar en las páginas que siguen, las prácticas

de rendición de cuentas que impulsan los movimientos sociales y algunas asociaciones de ciudadanos no agotan las prácticas de control social sobre el gobierno. Hemos aprendido que el fenómeno más relevante desde el punto de vista de la construcción de la democracia no es la existencia de diferentes prácticas y formas de relación entre la sociedad y el Estado, sino su mixtura, su combinación en formas siempre nuevas y específicas que portan el doble potencial de la defensa de derechos y el control civil de los actos del gobierno. El reto es combinar espacios de acción, distintos tipos de actores, formas de representación adecuadas y capacidades institucionales efectivas.

Ha sido precisamente nuestra insatisfacción con la polisemia que caracteriza los conceptos de participación ciudadana, sociedad civil e incluso rendición de cuentas lo que nos condujo a buscar tanto en la teoría como en la práctica las referencias necesarias que nos permitieran entender la emergencia y desarrollo de diversas acciones de la ciudadanía en pro de la transparencia y el control ciudadano del Estado, y en favor de una mayor capacidad de diálogo e interacción constructiva entre los distintos componentes de la sociedad y entre éstos y el Estado.

En esta obra no sólo proponemos conceptos teóricamente informados que nos permiten intervenir en el debate contemporáneo desde una posición específica, sino que analizamos el despliegue de las prácticas sociales permeadas por el horizonte normativo de los derechos y la rendición de cuentas en el contexto de las experiencias innovadoras en los ámbitos social y legal-institucional en América Latina. Al hacerlo, esta obra trata de ir más allá de la mera especulación teórica para interpretar y acompañar las prácticas y movimientos de la ciudadanía que buscan profundizar la democracia electoral ya alcanzada en toda la región.

Esta obra propone un balance preliminar de experiencias innovadoras en América Latina, en general, y en México, en particular, que implican la existencia de diversas interfaces socioestatales en la búsqueda de control del Estado y la creación de un nuevo horizonte de derechos. En los textos aquí presentados se señala la multiplicidad de espacios en donde es posible pensar estas interfaces. Este hecho resalta la amplia gama de posibilidades de aplicación del enfoque aquí asumido.

Es natural que una obra no aborde todos los temas posibles en un campo de conocimiento. En este caso hemos discutido sólo tangencialmente el complejo asunto de los problemas de representación de la sociedad en las interfaces socioestatales y, más en general, de los mecanismos de comunicación entre sectores de la sociedad civil y entre éstos y los actores de la sociedad política. Los problemas de escala y de replicabilidad de las experiencias rele-

vantes están perfilados, pero no resueltos. El tema de los proyectos políticos en pugna en el debate sobre la rendición de cuentas ha quedado insinuado en estas páginas, pero aún no está debidamente tematizado. Pero las bases de un debate profundo sobre las relaciones entre derechos, ciudadanía y rendición de cuentas han quedado sentadas, y en este sentido la contribución que esta obra hace al desarrollo de la teoría y la práctica de la democracia es relevante y original.

La organización de la obra

Este libro consta de cinco partes. Las primeras tres son de carácter conceptual. La primera se titula “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil desde una perspectiva de derechos”. En ella, a lo largo de cuatro capítulos, se ofrecen argumentos teóricos que fundamentan la posibilidad de que los derechos humanos y la rendición de cuentas puedan ser leídas desde una óptica que unifica ambos campos normativos; se establecen los derechos como fundamento de la rendición de cuentas y se explican las prácticas ciudadanas asociadas a ésta como una de las formas que la participación social asume en determinados contextos históricos.

En la segunda parte, que lleva por título “Los retos de la democratización en América Latina” contamos con tres capítulos que nos presentan los rasgos más generales de la discusión existente acerca de los nuevos espacios públicos abiertos en años recientes en América Latina después de las transiciones políticas, así como de la influencia de la pobreza y la desigualdad sobre la viabilidad y la calidad democráticas, y de las relaciones que existen entre la sociedad civil, la participación y la construcción de ciudadanía.

En la tercera parte se abordan, en seis colaboraciones, los “Temas y actores de la rendición de cuentas”, a partir de las principales formas que la práctica de la rendición de cuentas asume en la región, a saber: la llamada *accountability* social, es decir, las formas de control ciudadano que emergen desde la sociedad misma; las interfaces socioestatales que, habiendo emergido de distintos proyectos políticos, han formado los espacios de la rendición de cuentas más prometedores en términos de innovación, capacidad de influencia de la sociedad civil sobre el gobierno y control efectivo de sus actos; además, se analiza la dinámica institucional de la rendición de cuentas, es decir, la emergencia creciente de instituciones autónomas encargadas precisamente del ejercicio del control interno del Estado en ciertos campos de la política pública; se estudian también las coaliciones transnacionales que la sociedad civil ha formado para discutir y negociar con el Banco Mundial y cómo estos procesos constituyen

aprendizajes sobre la práctica del control social; se analizan también las nuevas formas de abordaje de la rendición de cuentas en el propio campo de la sociedad civil, ponderando con objetividad los factores contextuales que limitan ese tipo de prácticas; y, finalmente, se lleva a cabo una revisión del debate internacional sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

La cuarta parte aborda las “Innovaciones democráticas en América Latina”, esto es, experiencias concretas de vinculación entre derechos, innovación institucional y prácticas sociales de rendición de cuentas. Nos interesamos aquí por los casos que demuestran tanto la viabilidad como los límites de ambiciosos proyectos participativos que se han implementado, bajo condiciones históricas específicas, en algunos países de la región. Nos referimos a las luchas civiles en defensa de los derechos humanos y contra la violencia en Brasil; a la democracia local y la política deliberativa en el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil; la nueva experiencia de concertación de intereses en espacios públicos en provincias indígenas del Perú a través de las llamadas “Mesas de Concertación” para el desarrollo local en algunas ciudades andinas de ese país. Finalmente, se ofrece también un breve diagnóstico de la experiencia desarrollada por la Veeduría Distrital de Bogotá, Colombia, y sus efectos culturales y legales.

En la quinta parte se ofrece un estudio de las “Innovaciones democráticas en México”, las que, si bien menos profundas y ambiciosas que las antes reseñadas, constituyen ejemplos concretos de iniciativas de cambio institucional basadas en el principio de control ciudadano. Tenemos así un estudio panorámico de los distintos esfuerzos que se llevaron a cabo en años recientes en pro de la reforma democrática del Estado. Contamos también con un estudio sobre el papel que las organizaciones cívicas mexicanas jugaron en el contexto de la democratización de la sociedad y del sistema político mexicano, proceso que constituyó una forma de participación fundada en la defensa de los derechos políticos. En este mismo tenor, se ofrece un análisis de los consejos electorales que constituyen la columna vertebral del Instituto Federal Electoral (IFE), los cuales jugaron un papel central en la estabilización de las elecciones como ancla de la democracia mexicana. El estudio sobre el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública aporta elementos importantes para entender a una institución nacida precisamente para impulsar la rendición de cuentas en México. Finalmente, se ofrece un estudio de los consejos ambientales en México, es decir, instancias recientes de negociación y cooperación entre el gobierno y los campesinos que habitan regiones ecológicamente muy importantes para el país, y en cuyo seno se localizan interfaces relevantes para nuestros propósitos.

Este amplio recorrido por la teoría y la práctica de la rendición de cuentas ha conformado un libro novedoso en el idioma español no sólo porque por primera vez reúne una discusión teórica de alto nivel conceptual y un análisis empírico sólido y representativo, sino porque ha logrado hacer confluír conceptos que hasta ahora se venían trabajando en forma aislada: derechos humanos, democratización, sociedad civil, participación social y control ciudadano sobre el ejercicio del gobierno. Es esta amplia mirada la que permite afirmar que este es un libro novedoso y un referente fundamental tanto para funcionarios públicos como para activistas de la sociedad civil que buscan participar del proceso de construcción de la democracia.

Algunas enseñanzas

El debate presentado en esta obra indica claramente que tanto en la práctica de las acciones civiles en América Latina como en la teoría democrática se reconoce cada vez más la importancia de la rendición de cuentas como un elemento esencial en la modernización del Estado, la ampliación de los espacios públicos, la extensión de la democracia a nuevos territorios y la consolidación del estatuto de ciudadanía para un mayor número de personas.

El carácter limitado y exploratorio de las experiencias disponibles no debe confundirnos. Estamos viviendo la etapa inicial de un periodo en el que sectores de las sociedades civiles de los países de América Latina impulsan iniciativas tendientes a reformular las relaciones entre el Estado y la sociedad en el contexto de democracias electorales más o menos consolidadas. Se trata de un movimiento que está introduciendo en la agenda democrática una nueva generación de demandas ciudadanas que plantean novedosos retos y necesidades legales, institucionales y morales a las agencias multilaterales de desarrollo, a los gobiernos y a los propios actores de la sociedad civil.

Desde la perspectiva de los derechos, Nancy Thede afirma en este libro que la ciudadanía es el resultado del proceso por el cual los grupos excluidos se movilizan para reclamar y formular sus derechos. Esta lucha por los derechos puede entenderse como la construcción de una gramática moral y jurídica para la convivencia colectiva. Esta gramática sienta las bases para que la ciudadanía no sólo obtenga reconocimiento, sino también capacidad de exigir la aplicación y respeto a sus derechos. Esta exigencia y este respeto conforman las bases de la rendición de cuentas, vista desde la sociedad. El grado de éxito de la rendición de cuentas depende de las correlaciones de fuerzas nacional e internacional, vale decir, de la capacidad política de los actores sociales y de sus relaciones y alianzas con los actores políticos.

Estos principios son ratificados por Ernesto Isunza en su ensayo, donde se subraya el carácter fundacional de la lucha por los derechos y de la importancia de entender la rendición de cuentas como un proceso anclado en y conducente a la actualización de los derechos humanos. La lectura centrada en el estado de la rendición de cuentas tiene el problema de no ver que el fundamento último de esta práctica no es la eficiencia estatal, por más que éste sea uno de sus resultados deseables, sino la efectivización del estatuto de ciudadanía.

En este campo se sitúa también la contribución de Areli Sandoval, pero desde la doble perspectiva de la definición internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y de su incorporación en la agenda de la sociedad civil mexicana. Esta asimilación no ha sido solamente teórica, sino también práctica, pues ha conducido a diversas organizaciones civiles a reclamar el cumplimiento de las múltiples convenciones y pactos internacionales que el Estado mexicano ha firmado en los últimos años, los cuales reflejan el proceso de aprendizaje y consenso internacional en materia de derechos humanos.

Dos ensayos notables hablan de experiencias nacionales de aplicación de esta estrategia de derechos en la vida pública de Costa Rica y Perú, respectivamente. En el primer caso, Miguel Gutiérrez Saxe describe el proceso que ha permitido que, mediante una alianza entre universidades, organizaciones sociales y agencias gubernamentales, en su país se haya logrado la elaboración de 10 informes sobre el estado de la nación, verdaderos balances de la situación de los derechos humanos en Costa Rica, considerando los aspectos legales, institucionales, operativos y culturales que determinan su aplicación. No sólo ello, sino que esta práctica se ha extendido ya a otros países de Centroamérica, y ha permitido también un extenso estudio sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, un extraordinario balance sobre los problemas de la vida pública en aquella nación. Estos son ejercicios de rendición de cuentas impulsados por la sociedad de gran calidad y notable impacto nacional.

Por su parte, Eduardo Cáceres nos proporciona una interesante reflexión sobre la relación entre las identidades y los derechos en Perú, sobre la base de lo aprendido en un extenso programa de promoción de los derechos políticos impulsado por organizaciones de derechos humanos. El ejercicio hizo notar que la heterogeneidad política y cultural de Perú obliga a considerar que la interpretación de los derechos desde la perspectiva de las comunidades indígenas no se corresponde con la perspectiva liberal de los mismos. La necesidad de tomar en cuenta las culturas, usos y costumbres propias de esas comunidades emerge del forzado encuentro entre las normas de la recipro-

cidad y lealtad comunitarias y el individualismo implícito en los derechos humanos pensados desde el sujeto. Si bien los derechos culturales se fundan en el reconocimiento de estas diferencias, lo cierto es que los sistemas políticos democráticos de América Latina no están preparados para aceptarlas y para crear instituciones adecuadas a las mismas.

Desde una perspectiva completamente diferente, emergen nuevos retos a la rendición de cuentas derivadas de la propia globalización y de la emergencia de nuevos actores en la esfera pública. Jonathan Fox y David Brown analizan uno de los campos de experiencia que recientemente se ha desarrollado en materia de rendición de cuentas desde la sociedad a organismos internacionales tales como el Banco Mundial. Siendo que grandes proyectos de desarrollo se llevan a cabo sobre la base de los créditos y asesoría de estos organismos multilaterales, es obvio que la vigilancia sobre los mismos es una de las tareas relevantes que deben emprender los actores sociales. Fox y Brown analizan cómo este proceso lleva a la formación de grandes coaliciones internacionales de organizaciones civiles, siendo éste uno de los efectos más interesantes del proceso de globalización.

Lisa Jordan analiza precisamente la necesidad de aplicar los principios y las prácticas de la rendición de cuentas a las propias organizaciones civiles. La creciente importancia de la llamada sociedad internacional y de organizaciones civiles nacionales con importantes funciones públicas obliga a éstas a rendir cuentas a la sociedad. Jordan estudia los problemas derivados de este proceso, sus alcances y limitaciones, así como sus consecuencias políticas.

Todos estos procesos se producen en un contexto internacional marcado, como apuntábamos al principio, por una gran confusión discursiva. Alberto J. Olvera estudia en su contribución el origen de esta confusión y devela los proyectos políticos que se ocultan detrás de los discursos de la participación, la sociedad civil y la rendición de cuentas.

Este es el contexto analítico y polémico en el que presentamos aquí una innovación teórica importante en el campo de los estudios sobre derechos humanos y control social del Estado. Nos referimos a la noción de rendición de cuentas transversal o diagonal, desarrollada una por Ernesto Isunza y la otra por John Ackerman, quienes demuestran en sus respectivos trabajos que los modelos más exitosos de control social son aquellos en los que los ciudadanos logran penetrar la institucionalidad estatal dirigiendo aparatos estatales específicos especializados en un tipo de política pública y a un modelo de control social y, a través de esta vía, impulsan procesos novedosos de publicidad (creación de espacios públicos), control de la decisión, la ejecución y la evaluación de la política pública y, finalmente, retroalimentación a partir del

contacto con la sociedad civil. Sin que existan ejemplos puros de la virtud de estos arreglos institucionales, lo cierto es que Isunza y Ackerman demuestran convincentemente que los modelos puros de rendición de cuentas horizontal, es decir, de control entre órganos del Estado, o vertical (el control ciudadano vía elecciones o vía escándalos mediáticos), son formas de control que no logran penetrar el corazón del Estado al no poder influir en las decisiones y no poder supervisar procesos ni evaluar resultados.

Estamos frente al primer tratamiento sistemático en español del tránsito conceptual de la *accountability* en el sentido anglosajón de control *postfactum* a la noción de rendición de cuentas que, de acuerdo con los argumentos aquí desarrollados, tiene un carácter más participativo y más decisivo en términos de influencia y control social efectivo sobre la política pública. En este punto estos autores dialogan constructivamente con la contribución de Enrique Peruzzotti, quien analiza a grandes rasgos los múltiples campos de acción de la sociedad civil en materia de prácticas de “*accountability* social”, esto es, de rendición de cuentas *postfactum* impulsadas desde abajo. Peruzzotti observa la combinación de presión política por la vía electoral, escándalos mediáticos y vigilancia directa sobre los actores políticos que han caracterizado la práctica política de las sociedades civiles latinoamericanas en los últimos años.

En efecto, tanto los capítulos dedicados al análisis de los retos de la democratización en América Latina como aquellos concentrados en las innovaciones democráticas en la región han mostrado el carácter relativamente precario de la práctica social de la rendición de cuentas en la experiencia real. Si bien las orientaciones de diversos movimientos civiles y el espíritu de las nuevas instituciones apunta al ideal normativo del control social del Estado vía la lucha por los derechos, lo cierto es que sólo ahí donde se ha logrado una institucionalización con participación directa de la ciudadanía en los ámbitos de decisión, es posible hablar de un control social efectivo que construye ciudadanía al ofrecer a la representación simbólica de ciudadanos, al menos en potencia, un espacio de poder con un cierto grado de autonomía en una institución con capacidad decisoria en un campo dado de la política pública.

En el caso de México los estudios de caso nos demuestran que el horizonte de la experiencia es muy limitado aún como para poder sacar conclusiones relevantes. Sin embargo, como el estudio de Ernesto Isunza sobre los consejos electorales federales demuestra, el diseño institucional del IFE y la práctica ciudadana que acompañó el proceso electoral del año 2000, contribuyeron a viabilizar el poder ciudadano de control en materia electoral, garantizando así los derechos políticos en una forma casi plena. El concepto de rendición de cuentas transversal adquiere aquí su ejemplo más puro, si bien no está

exento de problemas, que son correctamente apuntados por el autor al indicar que todo depende de cómo se designa a los ciudadanos que llevan a cabo el proceso electoral. La preservación de la autonomía de la representación y la dirección ciudadana en el IFE resulta absolutamente clave en el éxito de la institución, pero ambas están a merced de la intervención de los partidos políticos por la vía del Poder Legislativo, el cual tiene el poder de designar a los propios miembros del Consejo General del IFE y, a partir de ellos, de todos los demás representantes ciudadanos.

María Marván y Roberto Corona han demostrado que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es una institución que se basa en el concepto de ciudadanización que fundamenta al IFE, si bien no puede extenderse más allá de la propia oficina central de la institución. Con todo, este carácter ciudadano le proporciona una autonomía política y operativa que explica su éxito relativo a sus primeros años de existencia. En ese sentido, el IFAI es también un ejemplo de las virtudes de la rendición de cuentas transversal.

Más ambivalentes resultan las experiencias presentadas por Jutta Blauert y asociados en sus estudios sobre los consejos ambientales en México. Si bien este tipo de interfaz permite un encuentro inédito entre ciudadanos y gobierno en el ámbito específico de la política ambiental local o regional, lo cierto es que las capacidades decisorias efectivas de esos consejos se ven limitadas tanto por la desigualdad intrínseca de los participantes como por la falta de confianza que caracteriza sus intercambios. Asimismo, la frecuente intervención de los actores políticos en los procesos deliberativos impide que se llegue a conclusiones consensuadas a partir del reconocimiento de los diversos intereses legítimos. Todo parecería indicar que el menor poder de los representantes ciudadanos en esos consejos frente al poder de los funcionarios públicos y de los políticos limita el potencial innovador de los mismos y los deja sujetos a las correlaciones de fuerzas específicas que se presentan en cada región.

En este sentido resulta relevante tomar en cuenta las enseñanzas del capítulo de Juan Manuel Ramírez Saiz, quien demuestra que la vitalidad de la movilización cívica en pro de la democracia electoral, sumada a su carácter nacional y su composición social y políticamente plural, crearon el sustrato necesario para las reformas electorales de 1996 que dieron lugar precisamente a la ciudadanización del IFE. Por tanto, puede decirse que el relativo éxito de dicha institución tiene como una de sus explicaciones la fuerza misma de la movilización ciudadana y su articulación virtuosa, así sea sólo por un momento, con los partidos políticos de oposición al régimen autoritario. En este sentido, la presencia de la movilización social resulta indispensable para que el Estado acepte innovaciones institucionales relevantes.

El capítulo de Jorge Alonso sobre las vicisitudes y, ultimadamente, el fracaso del proyecto de reforma del Estado en México en los años recientes demuestra precisamente que no hubo continuidad entre la movilización ciudadana prodemocrática y la necesidad de extender la reforma electoral a otros ámbitos de la vida pública y de la estructura del Estado. Todo indica que ni los actores sociales ni los políticos lograron entender a tiempo la importancia nodal de llevar a cabo una importante reforma del Estado para consolidar y extender la democracia electoral tan difícilmente ganada. Es este fracaso el que explicaría la modestia y el aislamiento de los pocos casos exitosos de innovación democrática y la debilidad de las prácticas de rendición de cuentas en nuestro país. En efecto, Alonso demuestra que la transición mexicana quedó atrapada en la agenda de los partidos políticos que, confrontados en una especie de empate de fuerzas, bloquearon la posibilidad de una reforma sustantiva del Estado, impidiendo así el desarrollo de otras iniciativas innovadoras.

La mirada desde América Latina nos ofrece un panorama a la vez más amplio y complejo, dada la diversidad de realidades nacionales. Sin pretensión alguna de exhaustividad, este libro recoge algunas experiencias relevantes que demuestran la viabilidad de la innovación en materia de rendición de cuentas, pero también reconocen sus límites.

El trabajo de Leonardo Avritzer corrobora este hecho con el ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. La clave parece estar en la organización de un debate público que arriba a decisiones vinculantes en materia de obras públicas para la comunidad, y que se repite en un círculo virtuoso en el que la participación ciudadana y las decisiones concertadas entre ciudadanos y gobierno se construyen constantemente en ciclos anuales. El propio autor nos previene acerca de la naturaleza específica de este éxito notable y nos hace entender que sólo bajo ciertas circunstancias es posible darle continuidad a estos experimentos innovadores, cuyo grado de institucionalización es relativamente bajo en el plano jurídico y organizacional, pero muy alto en términos de prácticas y de cultura política.

En cambio, María Teresa Garcés nos ha enseñado que el caso de la Veeduría Distrital en Bogotá contiene más institución que participación; no obstante, es esta última la que le da sentido y viabilidad a la primera, por lo que una no se puede pensar sin la otra, y si bien sus decisiones no son vinculantes en términos de políticas públicas específicas, sí en cambio lo son en materia de control ciudadano. Aldo Panfichi y Lino Pineda nos han enseñado que las mesas de concertación para el desarrollo local tienen el potencial de darle un carácter público a la toma de decisiones en ciertos campos de la política públi-

ca regional en Perú, cambiando así la dinámica secretista, corrupta y burocrática de la acción gubernamental en el régimen autoritario de Fujimori, si bien el carácter de las decisiones y la capacidad de control son todavía una materia de disputa en los casos en cuestión. De cualquier manera, se trata de experimentos novedosos en materia de encuentros entre sociedad y gobierno.

Un caso menos exitoso, pero igualmente revelador es el de los movimientos civiles que se oponen a la violencia urbana y a la violación de derechos civiles en Brasil. Guilherme de Almeida y Paulo Sérgio Pinheiro nos han demostrado que la magnitud alarmante de la violencia en Brasil refleja una ruptura tan profunda del tejido social, una falla tan atroz de la integración social y una falta de control tan grave de los aparatos represivos que la capacidad de control por parte de la sociedad sobre este proceso es muy reducida y no puede tener éxito a menos que un conjunto de otras políticas públicas modifiquen la dinámica autónoma de la violencia. Destaca así el carácter más débil de esta interfaz en tanto que la ciudadanía carece de capacidades decisorias y de un efectivo control de las acciones.

Philip Oxhorn ya nos advierte en su capítulo que la pobreza terrible que cada vez se amplía más en casi toda América Latina constituye una pesada lápida que compromete la viabilidad y la calidad democráticas en toda la región. Una de sus expresiones más claras es la violencia de que antes hablábamos, pero también esta pobreza complejiza el funcionamiento de los escasos espacios públicos disponibles al enfrentar a ciudadanos profundamente desiguales entre sí en términos de ingreso, educación y habilidades organizativas y participativas. Este es un reto que no puede obviarse en ninguna circunstancia y que constituye uno de los grandes límites estructurales a la profundización democrática en toda la región.

Evelina Dagnino nos ha presentado otro riesgo adicional. La “confluencia perversa” entre el neoliberalismo y el proyecto participativo genera una gran confusión entre los actores dada la comunidad de lenguajes e imaginarios propuestos por esos proyectos contrapuestos. La exigencia de participación ciudadana y de “corresponsabilidad” que brota del proyecto neoliberal constituye una forma de mercantilización de la política pública, de desresponsabilización del Estado en materia de cumplimiento de derechos y de desinstitucionalización y privatización del propio Estado. Contra estas gigantescas realidades debe precaverse el proyecto participativo, el cual, lejos de favorecer estas tendencias, plantea el fortalecimiento del Estado, su mayor responsabilización en materia de derechos y el control social de las políticas públicas.

Por su parte, Nuria Cunill propone que la creación de lo que ella llama “espacios públicos no estatales”, ha sido una de las grandes innovaciones de

los últimos años en materia política en América Latina. Sin embargo, Cunill apunta también a los límites de estos espacios en términos de su carácter episódico, de la desigualdad intrínseca entre los participantes y del carácter imperfecto del diseño institucional que los contiene. La ambivalencia que ella localiza en el discurso democratizador, derivada de grandes expectativas y bajos rendimientos, genera dudas acerca de la viabilidad de estas innovaciones. Cabe decir que al no distinguir claramente el sentido del concepto de participación en cada uno de los dos proyectos políticos principales que apelan a ella, Cunill confunde con frecuencia los llamados del proyecto neoliberal a la mayor eficacia del Estado vía transferencia de responsabilidades, con los esfuerzos auténticos de cogestión participativa que antes hemos mencionado. No obstante, la llamada de atención sobre los límites de estos nuevos espacios en ausencia de nuevas regulaciones jurídicas y de consolidación de los actores sociales involucrados en estos procesos señala claramente la relativa fragilidad de las experiencias.

Emerge de todo esto una serie de ideas que apuntan a una nueva agenda de investigación. ¿Es posible construir una nueva democracia de carácter participativo sobre la base de las escasas experiencias disponibles en la materia?, ¿es posible generalizar acerca de las condiciones en que estas experiencias emergen y la manera en que se consolidan? ¿La participación puede coexistir y permanecer con la desigualdad social abismal que caracteriza nuestras naciones sin convertirse en una práctica elitista o parcial?, ¿existe la suficiente densidad asociativa y el liderazgo civil capaz de desarrollar más y más espacios de cogestión de políticas públicas y de control social del Estado?, ¿están ya disponibles leyes, normas, reglamentos y diseños institucionales que garanticen en alguna medida el éxito de las experiencias innovadoras?, ¿es suficiente el concepto aquí propuesto de rendición de cuentas para sostener una propuesta teórica ambiciosa que demuestre la viabilidad y pertinencia no sólo de este concepto sino de la práctica que designa?

Este libro apunta algunas respuestas, casi siempre parciales, a estas interrogantes, pero no puede responderlas todas. La teoría política se encuentra en un proceso de búsqueda que está aún en sus inicios. Pero consideramos que la sistematización conceptual y de experiencia que aquí ofrecemos crea una base firme para seguir trabajando en la dirección deseada. Estamos convencidos de que el desarrollo ulterior de la teoría democrática pasará por una profundización del diálogo sur-sur que hemos iniciado, al menos en el contexto de este grupo, proceso que sin duda alguna involucrará a numerosos grupos de investigación y a múltiples actores sociales, civiles e intelectuales.

Bibliografía

- DAGNINO, Evelina, 1994, 1994, *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, Sao Paulo, Editora Brasiliense.
- , Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi; 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-CIESAS-UV.
- ISUNZA VERA, Ernesto, 2006, “Interfaces socioestatales, rendición de cuentas y proyectos políticos en le contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-CIESAS-UV.
- SANTOS, Boaventura de Souza, 2000, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

Primera parte

DEMOCRATIZACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS
Y SOCIEDAD CIVIL DESDE UNA PERSPECTIVA
DE DERECHOS

Capítulo 1

Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos

Nancy Thede*

Introducción

DESDE SU APARICIÓN histórica, los derechos humanos han sido concebidos como un modo de rendición de cuentas, un estándar básico aplicable al conjunto del género humano que debe ser respetado por el poder. La tercera ola de democratizaciones ha tenido como resultado, entre muchas otras cosas, el estimular una reflexión renovada sobre la naturaleza y las características de la democracia en cuanto sistema político y en cuanto sociedad. De ahí que, desde hace aproximadamente una década, tanto en el medio académico como en el de la cooperación internacional, se ha empezado a identificar un lazo íntimo entre derechos humanos y democracia. Al principio, este lazo se estableció sobre todo en términos de una relación de fortalecimiento mutuo, pero con el tiempo varios autores lo han interpretado más bien como una relación de construcción mutua;¹ esta es la perspectiva que adoptamos en el presente trabajo. En el mismo periodo se ha desarrollado también, principalmente en ciertas instituciones intergubernamentales, una definición de la democracia, con base en los instrumentos internacionales de derechos humanos.² Este proceso de definición progresiva de la democracia, en términos de derechos humanos, fundamenta conceptualmente la propuesta de que los criterios de derechos humanos son, en última instancia, la base para una rendición de cuentas de los poderes públicos.

La democratización que conocemos en las últimas décadas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, provoca –paralelamente a la descentralización del poder dentro de la sociedad, con la creación de ins-

*Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de Quebec en Outaouais Gatineau (Quebec), Canadá.

¹Se trata de una interpretación personal (Thede, 1999), con base en un análisis de Marshall (1950); O'Donnell (1999) presenta una propuesta más sofisticada y precisa en términos de la dinámica de interrelación entre derechos y emergencia de la democracia liberal.

²Es el caso, por ejemplo, de debates recientes en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (véase Rodríguez Cuadros, 2002, y OHCHR, 2002), así como de la OEA, con su Carta Democrática (2001). Véase Ezetah, 1997, y Muñoz, 1998.

tituciones democráticas y la activación de la sociedad civil— un fenómeno descentralizador de la responsabilidad sobre la rendición de cuentas dirigido, ya no sólo a las autoridades políticas, sino también a los actores no estatales. Así, los derechos humanos constituyen un marco pertinente para la rendición de cuentas que permite distinguir entre enfoques empresariales y enfoques sociales: el corolario de la democratización implica, pues, la ampliación y la profundización de las exigencias sobre la rendición de cuentas.

¿Qué son los derechos humanos?, ¿de dónde vienen?,
¿cuál es su relación con la democracia?

Los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía son todos, a la vez, procesos y principios en movimiento; cristalizan en un momento y un espacio social dados y se negocian y construyen mutuamente. En una sociedad democrática, forman parte de un consenso social básico sobre las reglas del juego. Como procesos no son irreversibles, pero se nota en el mundo actual cierto efecto acumulativo. Excluidos de este consenso social presionan para ser tomados en cuenta, al tiempo que transforman los términos de dicho consenso. Los ciudadanos son, desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos grupos dentro de la sociedad cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos. Desde esta perspectiva, los grupos excluidos son aquellos cuyos derechos —o principales exigencias—, articulados por ellos mismos, no forman parte del consenso social que sustenta y define el sistema político; por lo tanto, el motor del cambio democrático viene de estos grupos no reconocidos dentro del consenso democrático, que tratan de renegociar el ámbito de aplicación y la definición de este consenso social, mediante el reconocimiento de sus propios derechos. La ciudadanía es el resultado de un proceso a través del cual los grupos excluidos se movilizan para formular y reclamar sus derechos. Negociando con los demás sectores de la sociedad —ya sea a través de enfrentamientos, alianzas, o presiones de todo tipo—, estos grupos logran que sus derechos sean reconocidos, legitimados y, finalmente, institucionalizados; de esta manera se vuelven ciudadanos con derechos.

Históricamente, y en cuanto a las formas actuales de ciudadanía se refiere, los derechos ciudadanos en los regímenes occidentales fueron conquistados por los movimientos sociales, en particular por el movimiento obrero. Un resultado evidente es el reconocimiento de ciertos derechos (los derechos civiles al principio y sobre todo en occidente, y después, los políticos) para determinado sector de la población (los hombres, al inicio

y siempre en occidente; primero los que pertenecen a las clases poseedoras y más tarde el conjunto de la población masculina adulta). Más allá de este resultado visible, el movimiento provocó un doble fenómeno: por un lado, la constitución de una comunidad ciudadana y, por el otro, la edificación de instituciones democráticas, según el contexto de la época. Se puede decir que esta situación refleja el consenso social de aquel momento respecto a quién se reconoce como ciudadano, como “derechohabiente” en el espacio público, y sobre qué derechos le corresponden, de acuerdo con los límites de la ciudadanía; esto es, el consenso acerca del *sujeto* de la ciudadanía y su *objeto*. Con el paso del tiempo, dicho consenso sufrió modificaciones importantes —el “otorgamiento” del derecho de voto a las mujeres, por ejemplo—, pero no se redefinió fundamentalmente hasta ahora: fueron cambios de *extensión*, pero no de la *naturaleza* de las instituciones. Un hito histórico fue la elaboración de la Carta Universal de los Derechos Humanos, en 1948, pues proyectó a escala internacional el consenso³ acerca de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, reconocido ya como un criterio fundamental para el conjunto de los seres humanos del planeta. Sin embargo, este “salto cualitativo” conformó históricamente el desarrollo interno de numerosas sociedades y, en este sentido, sigue habiendo una lucha nacional, en muchos países, para conseguir la efectividad de estos derechos. Cabe decir que también en muchas democracias occidentales, la lucha para la efectividad de los derechos fundamentales continúa.

En realidad, lo que sucede en las “nuevas democracias realmente existentes” es que sus sistemas democráticos se edifican sobre la exclusión. El pleno acceso a las instituciones democráticas, el pleno respeto de los derechos, la verdadera ciudadanía, conciernen solamente a ciertos sectores de la población. Otros sectores, que son a menudo la mayoría, quedan excluidos. En consecuencia, el imperativo central para el porvenir de las nuevas democracias es la ampliación de una ciudadanía efectiva hacia los sectores de la población que siguen excluidos en la actualidad. Esta ampliación tiene que ser un logro de las organizaciones o de los movimientos a que pertenecen los mismos marginados; por ello, los nuevos actores de la democracia son aquellos sectores excluidos que se organizan y reivindican su derecho a ser incluidos en el consenso social que está en la base de las instituciones y procesos democráticos.

Estos nuevos actores surgen y piden, mediante movilizaciones sociales, la rearticulación del consenso o “pacto social” que los integre como *sujetos* de

³Hablamos de consenso, aun cuando no todos los gobiernos del mundo han ratificado dichos instrumentos.

la ciudadanía y, con base en el reconocimiento de sus reivindicaciones, concluya que aún se deben agregar derechos al nuevo *objeto* de la ciudadanía. La definición de tal ciudadanía, de esta manera, refleja siempre los intereses de los sectores de la sociedad que se han constituido en actores colectivos, y que han logrado imponerse a los demás sectores como participantes legítimos del espacio público, con derecho a la palabra en la elaboración del pacto social.

La ciudadanía, así como los derechos humanos o la democracia, no es estática; al contrario, existe un acuerdo en que es el producto de una relación de fuerzas en un momento dado, en una sociedad dada. Se redefine a medida que nuevos actores colectivos se integran a la sociedad. Esto nos lleva a concebir la ciudadanía, y los derechos humanos también, como un lugar de litigio y de negociación y no como una empresa de construcción lineal. La ciudadanía es un estatuto que evoluciona junto con los problemas que enfrenta la sociedad y, en particular, junto con las reivindicaciones de los movimientos sociales para que haya cambios en el marco institucional de dicha sociedad.

El problema de la naturaleza defectiva o incompleta de la mayoría de las nuevas democracias, las de la “tercera ola” –se podría decir, incluso, el problema de casi la totalidad– ha sido bien identificado ya por muchos autores, aun tan temprano como lo hizo O’Donnell con su noción de “democracias de baja intensidad” (1993); de ahí que se las califique como “democracias inciviles” (Holston, 1998), “democracia no-liberal” (*illiberal democracy*) (Zakaria, 1997), “hiperpresidencialismo” (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998), o “democracia de ejecutivos” (Brunelle, 2000). Una característica de estos sistemas es que comparten ampliamente, por un lado, la coexistencia de derechos políticos firmemente establecidos y, por otro, la violación de derechos civiles por agentes del Estado. Esta violación de derechos civiles (y, en la mayor parte de los casos, también económicos, sociales y culturales) es posible por la falta de rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*).

Una explicación coherente de este fenómeno es la que ofrecen Foweraker y Krznaric (2002: 30): “Las violaciones a los derechos civiles y de las minorías pueden emanar directamente de la ausencia de rendición de cuentas y de la defensa violenta de la propiedad privada en condiciones de pobreza y exclusión social”.⁴

El *estado de derecho*, entendido como una cultura de respeto a las reglas consensuadas de una sociedad dada por todos sus integrantes, individuales e institucionales (cfr. Crépeau...), emerge del concepto societal de *bien común*.

⁴Estos autores sugieren, incluso, que el mejoramiento de la rendición de cuentas de tipo vertical, que trae consigo la democracia electoral, puede agravar la exclusión social allí donde la rendición de cuentas horizontal resulta ineficaz: “Con frecuencia la reivindicación o defensa violenta de los derechos de propiedad es lo que liga la ampliación de los derechos políticos con las violaciones de los derechos civiles” (Foweraker y Krznaric, 2002: 42).

Es la debilidad del consenso en torno a este valor lo que permite que el principio del estado de derecho sea obviado por los mismos agentes del Estado. En particular, ciertos sectores sociales poderosos (la oligarquía, los militares...) permanecen marginales o ajenos al consenso de *bien común* predominante, sin someterse a procesos de rendición de cuentas. De lo anterior, se desprende que:

- a) el conjunto de criterios en los que nos basamos para evaluar la calidad de una democracia (derechos humanos, rendición de cuentas), son ellos mismos procesos contestados, que dependen de relaciones de fuerza entre diversos agentes sociales;
- b) los instrumentos internacionales de derechos humanos (ante todo la declaración universal y los dos pactos) ofrecen un marco arbitral que puede ser movilizado (o que permite mediatizar la correlación de fuerzas) en los ámbitos nacional e internacional;
- c) los movimientos sociales a favor de la rendición de cuentas –incluso retrospectiva– ayudan a construir el *estado de derecho*, mediante la promoción de una conciencia ciudadana y la obligación del Estado de responder, asumiendo, aunque sea de manera incompleta, responsabilidades antes negadas.⁵

Los derechos humanos y la rendición de cuentas

La rendición de cuentas retrospectiva

La forma más conocida sobre reivindicación de rendición de cuentas por el Estado, con base en criterios de derechos humanos en situaciones de transición democrática, ha sido mediante las comisiones de verdad. Entre las organizaciones e instituciones de derechos humanos, este enfoque de rendición de cuentas sobre el pasado, en general predemocrático, ha resultado predominante. No pocas veces, los informes de las comisiones han revelado mucho más sobre el pasado que lo que la sociedad en su conjunto quiere conocer, y no siempre han dado lugar a avances en el corto plazo; en numerosas ocasiones, incluso, han sido desconocidos por los gobiernos.

Este movimiento ha dado lugar a una corriente de crítica que sostiene que democracia y derechos humanos son incompatibles en periodos de transición (Garretón, 1994). La lógica aquí expresada implica que la transición

⁵ Este proceso se concreta en el campo judicial: las quejas de ciudadanos con base en los instrumentos internacionales deben ser resueltos por las cortes nacionales para hacerse efectivos en un contexto específico, como lo señala Méndez (2000).

democrática requiere construir el mayor consenso nacional posible. El afán de dar a conocer las violaciones, inclusive las atrocidades del pasado, puede dividir a la población con base en conflictos anteriores, en vez de unirlo con vistas a la construcción de nuevas instituciones que, al ser democráticas, de todas maneras harán que nunca más se llegue a tales abusos. En la transición española de 1977 se alcanzó un acuerdo de no rendición de cuentas por el pasado durante un periodo de 25 años (lapso que se cumplió en el 2002), justamente para no resucitar las profundas divisiones de la guerra civil durante la fase más delicada de la apertura democrática.

Los protagonistas de la verdad histórica argumentan, contrariamente, que la democracia no se puede construir sobre la base de los abusos de los derechos humanos, ni mucho menos de crímenes contra la humanidad. Posiblemente la respuesta a este debate no es única, y diferentes sociedades exigen soluciones distintas. Lo cierto es que, aunque parece haber un consenso internacional emergente en los estados en torno a la obligación de la democracia como sistema de gobierno, no hay tal acuerdo acerca de la rendición de cuentas, especialmente cuando ésta es retrospectiva y conlleva la posibilidad de imputación de alguna responsabilidad criminal (cfr. Stephen Ratner en University of Texas, 2001: 359-363).

Pese a haberse producido casos concretos donde la presión a favor de la verdad histórica ha contribuido a reforzar las instituciones democráticas y el consenso societal sobre la base del estado de derecho (pensemos en el caso actual de Argentina o de Chile), la rendición de cuentas estrictamente judicial y retrospectiva es insuficiente en democracia. El marco que ofrecen los derechos humanos permite una aplicación mucho más amplia de las demandas de rendición de cuentas, cubriendo la gama completa de derechos “universales”. Este potencial está siendo descubierto por movimientos sociales de varios países, que nunca antes habían trabajado en cuestiones de derechos humanos. Podemos citar, por ejemplo, el caso de la coalición interamericana en torno a la integración hemisférica (la Alianza Social Continental-ASC) que intenta apoyarse en las protecciones institucionales de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que forman parte de las instituciones interamericanas en el seno de la OEA, como son la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. El esfuerzo se dirige a asegurar que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), prevista para el año 2005, promueva, y no vulnere los derechos humanos (especialmente los derechos económicos y sociales), que tienen vigencia tanto continental⁶ como internacional. Con este tipo de pre-

⁶El Protocolo de San Salvador sobre los derechos económicos, sociales y culturales de la OEA entró en vigor en el año 1999.

sión, ejercida por organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras de carácter social, llamado *accountability politics* por Keck y Sikink (1999), el esfuerzo busca obligar a los actores poderosos (en muchos casos, los estados) a respetar las políticas o los principios que ellos mismos han enunciado o ratificado.

El marco de derechos humanos para la rendición de cuentas

Si una imputabilidad integral requiere de criterios explícitos y compartidos (consensuados) para evaluar la acción, el marco de los convenios internacionales de derechos humanos lo provee. Un gran número de estados han ratificado dichos instrumentos legales; y muchos estados latinoamericanos han incluso integrado estas obligaciones internacionales a sus constituciones nacionales. Sin embargo, estas obligaciones no siempre son respetadas y no siempre se vuelven efectivas. En estos casos, el elemento determinante es la capacidad de la sociedad civil para movilizarse y exigir la efectividad de los derechos y la aplicación de sanciones. Jacobson y Benarieh Ruffer (2003: 76) sostienen que la naturaleza de la rendición de cuentas en la democracia moderna se ha modificado (*shifted*) para incluir la rendición de cuentas fundada en el estado de derecho:

Mientras que la rendición de cuentas popular se basa en cosas tales como las elecciones, parlamentos nacionales para la promulgación de leyes y una relación directa entre el pueblo y el gobierno, el mecanismo de rendición de cuentas a través del “imperio de las reglas”... difiere, sin embargo, en que mientras la rendición de cuentas es transferida al espacio legal con el individuo como agente, los estados son crecientemente responsabilizados de sus acciones a través de leyes y normas de derechos humanos...

En este sentido, los derechos humanos se han vuelto “el armazón implícito”, la “sintaxis” de “la arquitectura social y política de la sociedad” (Jacobson y Benarieh Buffer, 2003: 87).

La rendición de cuentas implica cuatro momentos: primero, la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones; y cuarto, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda volver a repetir.⁷

⁷ En el caso específico de la rendición de cuentas retrospectiva, estos momentos significarían concretamente lo siguiente: “El derecho internacional ha evolucionado y hay ahora un principio emergente de que los estados tienen que sujetarse a por lo menos cuatro principios cuando tienen que abordar estos temas: uno sería la verdad,

A la vez que los actores de la sociedad civil a nivel nacional e internacional han cobrado la fuerza suficiente para enfrentar al Estado y exigirle cuentas sobre sus acciones, surgen nuevos debates respecto de la rendición de cuentas, en cierta medida como reacción a la misma fuerza de la sociedad civil. Pero surgen nuevos problemas, también, como resultado de la globalización.

La rendición de cuentas por las ONG

A medida que la “sociedad civil” adquiere peso y fuerza en los debates sobre las políticas públicas, a escala nacional y sobre todo internacional, han surgido reacciones hostiles por parte de sectores políticos y gubernamentales, que acusan a las ONG de no ser representativas, en especial, y alegan que, al no ser electas, no tendrían por qué tener derecho a voz en esos debates, que debieran ser decididos únicamente por autoridades gubernamentales y representantes políticos. Durante varios años, las organizaciones de la sociedad civil y muchos gobiernos occidentales hicieron poco caso a esta posición, entonces considerada como reacción de retaguardia en el contexto de la democratización de las sociedades.

El problema ha resurgido recientemente, ya no sólo como una crítica externa a las ONG, sino también desde una perspectiva crítica interna (véase, por ejemplo, ICHRP, 2003). Esta vez la preocupación principal se sitúa en términos de la rendición de cuentas, tanto interna como externa, de las ONG. Un estímulo importante dentro de esta dinámica ha sido el ataque contra la legitimidad de las ONG (p.ej., Anderson, 2001), por motivaciones políticas, especialmente en los Estados Unidos. Una ofensiva importante fue lanzada, a principios de 2003, por parte de medios intelectuales de derecha, con el objeto de deslegitimar y hacer callar a las ONG opuestas a la guerra en Iraq y a la política interna de la administración Bush, que vulnera los derechos civiles.

Pero existe también otra preocupación respecto a la rendición de cuentas por las ONG, expresada a partir de una voluntad de asegurar que éstas juegan un papel democratizador real. Una gran parte de la discusión se centra en el delicado problema de la transformación de las funciones de las ONG en el doble contexto de la democratización y de la neoliberalización. Un sector importante de las ONG juegan un papel de intermediarias entre el Estado

decir la verdad y nada más que la verdad acerca de los que pasó. Este es un derecho que la sociedad y las víctimas tienen. Segundo, los estados deben perseguir, investigar y eventualmente sancionar. Tercero, los estados tienen el deber de reparar y compensar a las víctimas por sus pérdidas, no sólo monetariamente, sino también por lo vía de la restitución. Y cuarto, los estados deben limpiar o purgar a las fuerzas militares para que esos crímenes no sean cometidos de nuevo” (Francisco Cox, en University of Texas, 2001: 351).

y la población, ya sea asumiendo la organización de ciertos servicios a la comunidad o hablando en nombre de dicha “comunidad” (noción peligrosamente imprecisa), para presionar en favor de ciertas políticas o programas gubernamentales. En el primer caso, el problema se sitúa en términos de la “franquicia del Estado” (*franchising the state*) (Kamat, 2003: 66), cuando ONG asumen funciones del Estado en cuanto entidades privadas. En este caso, su rendición de cuentas se hace hacia la institución donante, ya no sólo hacia la base: la rendición de cuentas externa se vuelve compleja en doble sentido (hacia arriba y hacia abajo), sin que sea siempre claro cuál de los dos debe tener (o tiene, en los hechos) primacía. El segundo aspecto se refiere en gran parte a la situación internacional, y a la implicación de ONG en contextos de conflicto y reconstrucción (los Balcanes, Afganistán, Iraq...). En estas situaciones se producen, al parecer, muchos casos de ONG coptadas por el Estado (que puede ser un Estado interventor o el gobierno del país donde trabajan) y entonces la lealtad principal de dichas ONG se dirige hacia el Estado y no hacia la población. En estos casos de ONG coptadas, algunos afirman que: “Las ONG tienden a apoyar a los estados fuertes más que a la “sociedad civil” y también a ayudar a los servidores públicos a evitar la rendición de cuentas por sus acciones” (Hayden, 2002: 56).

De esta forma, cuando se pone en duda la legitimidad de las ONG con base en problemas de rendición de cuentas, el empleo de un marco de criterios fundado en los derechos humanos puede permitir la distinción entre un enfoque de justicia social, *versus* otro de *individual entrepreneurship*. Dicho de otro modo, los derechos humanos como base para la rendición de cuentas permite lograr resultados más justos en el caso de las ONG, como también en el de los estados.⁸

Más allá del interés que despierta este problema de la reflexión acerca de la rendición de cuentas por las entidades no estatales, sirve también como revelador de dos características más generales de la rendición de cuentas, en su relación con la democracia:

- Primero, ilustra el hecho de que la rendición de cuentas es un proceso contestado y conflictivo y que, al formar parte de la esfera pública, siempre está y estará sujeto a debate. No hay, pues, ni puede haber, una forma perfecta de rendición de cuentas. Cualquiera que sea su grado de legitimidad, tanto los estados como las ONG, “...se quedan cortos de una rendición de cuentas pública y global. Y esto es así

⁸Aunque, como queda claro en los instrumentos internacionales, asegurar el respeto a los derechos humanos es, en última instancia, responsabilidad del Estado.

debido al reto fundamental inherente a la rendición de cuentas misma. No hay una sola voluntad pública global, como no la hay a nivel doméstico” (Wapner, 2002: 159). Existe cierto peligro, en efecto, de que la noción de rendición de cuentas conlleve cierta idealización del proceso político.⁹

- Segundo, hace resaltar un fenómeno emergente de difusión social sobre demandas de rendición de cuentas, y eso desde y hacia todos los actores de la esfera pública. Como escribe Spiro (2002: 162): “Donde quiera que el poder es ejercido, temas de rendición de cuentas son correctamente planteados” Una característica de la democratización de la sociedad, descrita entre otros por Oxhorn (1998), es justamente la repartición más amplia del poder a través del espacio social. El desarrollo de la sociedad civil constituye un aspecto clave de este proceso; es uno de los principales depósitos de este poder redistribuido. En tal sentido, la demanda creciente de una rendición de cuentas por parte de la sociedad civil y, en especial de las ONG, constituye el reflejo necesario y sano del proceso de democratización.

Sin embargo, el problema de las ONG y la rendición de cuentas no se presenta únicamente a nivel nacional; su nueva articulación es también consecuencia de la globalización; es decir que las ONG (y otras organizaciones de la sociedad civil) son proyectadas hacia la esfera internacional, suscitando (y padeciendo) nuevas demandas de rendición de cuentas hacia contextos más amplios.

El impacto de la globalización en la rendición de cuentas

En tiempos recientes, ha quedado claro que los derechos humanos –en cuanto criterio y movimiento– se han convertido en uno de los elementos de lucha por un mundo globalizado más justo. Los ejemplos abundan, y mucho tienen que ver con la responsabilidad frente al pasado. Tres aspectos sobre el papel de los derechos humanos en el desarrollo de la rendición de cuentas “mundializada” merecen ser subrayados:

⁹Spiro (2002: 164): “...el Estado democrático es implícitamente idealizado en la métrica de la rendición de cuentas, especialmente por virtud de las elecciones periódicas. Pero la rendición de cuentas es una cantidad relativa, no absoluta, y el sufragio es en sí mismo una herramienta demasiado cruda para mantener a las autoridades gubernamentales en línea”.

Comunidades de destino

David Held (2001), en una reflexión acerca del mundo después del 11 de septiembre, habla de “comunidades de destino superpuestas”¹⁰ y de la aspiración generalizada de una ley y una justicia globales, accesibles a todas esas comunidades de destino; porque, de hecho, la globalización no es de manera unívoca un movimiento dirigido hacia un poder económico cada vez más libre, más fuerte, más concentrado, sino también una tendencia hacia la búsqueda de un sentido compartido de la actividad humana con base en la justicia, los derechos y las responsabilidades recíprocas.¹¹ Un sistema de responsabilidades, anclado en valores comunes y mundializados de justicia, emerge en las últimas décadas; en particular, con los juicios de Nüremberg, los cuales establecen el principio de responsabilidad de conciencia individual, de negarse a cumplir la “razón de Estado” si ésta lleva a transgredir los derechos fundamentales de otros seres humanos. La elaboración, a partir de 1948, de un marco legal internacional de derechos (marco amplio pero incompleto, por cierto), conocido como derechos *humanos*, permite establecer un criterio “objetivo” (en el sentido explícito y compartido) para una definición de los contornos de una justicia, si no global, por lo menos “universal”, en tanto se aplique –en principio– a todo ser humano.

Desde entonces, el desarrollo de la problemática social ha demostrado que lo “humano” no se agota en los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) consagrados en la declaración universal y los dos convenios. Ciudadanos emergentes han logrado el reconocimiento de los derechos que les permiten formar parte de la “humanidad” de manera integral; es el caso, por ejemplo, del movimiento internacional de mujeres, con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en vigor desde 1981, y del movimiento internacional de pueblos indígenas, con la Convención 169 de la OIT,¹² en vigor desde 1991. Además, el movimiento a favor del reconocimiento de nuevos derechos humanos es cada vez más intenso a medida que la democratización, a nivel nacional e internacional, abre nuevos campos de cuestionamiento y de organización social. Es el caso, por citar sólo algunos ejemplos, de las

¹⁰Immanuel Kant escribió hace más de doscientos años que estamos “inevitadamente lado a lado”. Desde Kant nuestra mutua interconexión y vulnerabilidad han crecido rápidamente. Vivimos en un mundo de lo que me gustaría llamar “comunidades de destino traslapadas”, donde las trayectorias de los países están intensamente imbricadas una con la otra.

¹¹Según Held (2001), “una narrativa que busca enmarcar la actividad humana y anclarla en la ley, los derechos y las responsabilidades”.

¹²Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

nuevas tecnologías de información y comunicación;¹³ del derecho al desarrollo;¹⁴ y del creciente movimiento popular y judicial¹⁵ a favor del derecho humano a un medio ambiente sano. Hasta el momento, sin embargo, la extensión del campo de los derechos humanos no ha llegado a abarcar el aspecto económico de la globalización.

Responsabilidad política versus responsabilidad económica

De hecho, la extensión de reglas de derechos humanos como criterio de rendición de cuentas a escala internacional tiene vigencia en la esfera política, pero el sistema mundial carece de mecanismos para deslindar responsabilidades en la esfera económica. Según Held (2001), este estado de cosas es inherente al orden liberal: “El foco del orden internacional liberal es el control de los abusos del poder político, no del poder económico. Tiene pocos, si es que alguno, medios sistemáticos para abordar otras fuentes del poder distintas al político”.

Es cierto que los intentos actuales por someter la acción de empresas privadas transnacionales a un escrutinio (y eventualmente a sanciones), sobre la base de criterios de derechos humanos, encuentran una resistencia implacable de parte no sólo de las empresas, sino también de los estados (los ubi-cuos Estados Unidos, pero también Canadá y otros) y de las organizaciones intergubernamentales especializadas en el campo económico (OMC y las IFI). La concesión más grande hacia un eventual escrutinio ha sido la iniciativa de incitar a las empresas a elaborar códigos de conducta “voluntarios” para rendir cuentas a la sociedad sobre el impacto de sus actividades. A pesar de esta desfavorable correlación de fuerzas, un número creciente de expertos en derecho internacional pretenden que los derechos humanos, en cuanto *jus cogens* o derecho internacional de costumbre, tienen precedencia sobre cualquier otro tipo de derecho, incluso los convenios de libre comercio y las reglas de la OMC, entre otros.¹⁶ Este debate no está resuelto, y constituye un terreno de contestación importante en el tema de la rendición de cuentas.

¹³ Los derechos en este campo están siendo debatidos en el marco de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información de las Naciones Unidas, que se lleva a cabo en Ginebra, en diciembre 2003, y en Túnez en el 2005.

¹⁴ Una Declaración por la Asamblea General de las Naciones Unidas fue adoptada en 1986 con un fuerte apoyo de los países del sur, pero no han logrado hasta la fecha convertirla en instrumento internacional de derechos humanos.

¹⁵ En este tema, América Latina está más adelantada que el resto del mundo. El protocolo de San Salvador de la OEA, por ejemplo, reconoce el derecho a un medio ambiente sano: “Artículo 11: Derecho a un Medio Ambiente Sano: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.” Además, demuestran Fabra y Arnal (2002) que “Los jueces en América Latina han afirmado sin reservas que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano fundamental”. Varias constituciones nacionales de países latinoamericanos también reconocen el derecho al medio ambiente sano.

¹⁶ Véase Howse y Mutua (2000).

Tal problema presenta en el mundo cierto lazo con el de las democracias inciviles, en el sentido de que aquí tampoco se ha logrado una eficacia de las instituciones judiciales frente a actores económica y políticamente poderosos. Si el problema central de las nuevas democracias es su debilidad en la rendición de cuentas horizontal, que no puede asegurar el respeto de los derechos de los marginados frente al poder económico, tampoco en la esfera mundializada se ha logrado crear mecanismos para lograr que las instituciones económicas se sometan a las decisiones políticas. Al identificar otra dimensión del problema –la de la imposición de políticas y compromisos a gobiernos nacionales por instituciones internacionales (en especial las IFI)–, ciertos autores sostienen que los ejecutivos de las nuevas democracias se encuentran en una situación que los obliga a impedir los mecanismos de rendición de cuentas hacia su propia ciudadanía (véase p.ej., Skene, 2003).

Ambas dimensiones del problema llevan a la identificación de un desafío mayor: el de la extensión de la responsabilidad (en términos de rendición de cuentas) hacia la esfera económica globalizada.¹⁷ Reinisch (2001: 143) se refiere al vacío jurisdiccional (*jurisdictional gap*) que ocurre cuando un Estado transfiere alguna(s) de su(s) responsabilidad(es) hacia una organización internacional, ya que estas últimas no están sujetas a los tratados de derecho internacionales. En su opinión, las cortes constitucionales de cada nación, así como los órganos internacionales de derechos humanos, pueden inferir una obligación de los estados a tomar medidas para prevenir dicho vacío, como ha ocurrido en la Unión Europea.

El desafío, a fin de cuentas, es el de los principios e instituciones de la democracia *liberal* que se encuentran frente a los de una economía *neoliberal*. A pesar de la tesis propuesta por ciertos analistas de que la democracia liberal es la forma política que corresponde a una economía neoliberal, en la época de la mundialización, el reto es diseñar estrategias que se apoyen en los derechos políticos vigentes para ganar la efectividad de la gama completa de derechos humanos en todo el mundo.

El debate respecto de la soberanía nacional

La globalización, es cierto, ha abierto un espacio donde el monitoreo internacional del respeto a los derechos humanos ha pasado de la denuncia a la intervención directa como sanción hacia los estados violadores. En esta transición, los movimientos a favor de los derechos humanos han jugado un

¹⁷ Véase también Sassoli (2000).

papel de primera plana. El tema ha sido importante para la justificación de la “intervención humanitaria” desde 1999.¹⁸ Los tribunales penales a escala internacional han representado sin duda un gran logro para la rendición de cuentas en caso de violaciones a los derechos humanos; pero, al mismo tiempo, cuando los derechos humanos han servido como parte de la justificación de una “intervención humanitaria” que toma la forma de una invasión militar, y además un gran número de ONG humanitarias o de derechos humanos incitan a ella, la aplauden y participan bajo la cobertura de las fuerzas invasoras, cuestiones de rendición de cuentas se empiezan a plantear, no sólo frente a los estados, sino también frente a las ONG. El marco de los derechos humanos (o por lo menos su interpretación concreta en situaciones de intervención militar-humanitaria) ha demostrado ser insuficiente para resolver de manera exitosa el problema de la intervención humanitaria.¹⁹ Una parte de esta situación se puede atribuir sin duda al problema de la insularidad del movimiento de derechos humanos en sí (especialmente a nivel internacional), y de su visión quizá formalista (basada ante todo en reglas explícitas) de cuestiones de democracia y gobernabilidad. La confianza en la regla explícita lleva a subestimar el peso de la naturaleza contestada del espacio social.

Esto ilustra, también, el hecho de que el campo de los derechos humanos, respecto a la rendición de cuentas en el contexto internacional, esté sujeto a la lucha política (con toda su dinámica de divisiones y manipulaciones). El movimiento de los derechos humanos es, también, un terreno contestado.

Conclusión

La rendición de cuentas con base en criterios de derechos humanos ha generado logros significativos desde principios de la “tercera ola”. El marco de los derechos humanos internacionalmente reconocidos ofrece criterios relativamente precisos, explícitos, amplios y consensuados para la rendición de cuentas por parte de los diversos actores sociales. La efectividad de estos criterios en la rendición de cuentas ha evolucionado al ritmo de las transiciones democráticas, especialmente en los últimos 20 años. Esto se concreta

¹⁸“Ni el encausamiento legal ni el hacer la guerra fue considerado un campo de atención de los derechos humanos antes de 1999” (Hayden, 2002: 57).

¹⁹Pandolfi (2002: 35) critica en especial a estos “empresarios morales” que son, según ella, las ONG que participan en las intervenciones militar-humanitarias, en particular en los Balcanes: “...les organismes internationaux et transnationaux agissent sur les territoires de l’ingérence et de l’urgence humanitaires comme des «souverainetés mouvantes» qui se déplacent de par le monde en légitimant sous la bannière des droits humains l’imposition de leurs règles et de leur temporalité”. “... los organismos internacionales y transnacionales se conducen en los territorios de la ingerencia y la emergencia humanitarias como ‘soberanías movedizas’ que se desplazan por el mundo legitimando, bajo la bandera de los derechos humanos, la imposición de sus reglas y de su temporalidad”.

en un gran número de experiencias, tales como las comisiones de verdad y memoria histórica, la creación de instituciones independientes al estilo de las comisiones nacionales y estatales de derechos humanos, y defensores del pueblo y de instituciones intergubernamentales, como las recientes cortes penales internacionales (Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Tribunal Penal Internacional para Rwanda, y Corte Penal Internacional). En la mayoría, si no en la totalidad de estos casos, la sociedad civil nacional e internacional ha contribuido en gran medida con sus movilizaciones, propuestas y presiones, a la concreción de estos alcances.

Durante el mismo periodo histórico, la mayor diferenciación y el crecimiento de la sociedad civil, tanto nacional como internacional, constituyen un elemento importante para la democratización, en vista de que promueven una mayor difusión del poder. Este proceso trae consigo, paralelamente, la multiplicación de las demandas y las direcciones de rendición de cuentas, hacia todos los núcleos estatales y no estatales en este sistema de poder más descentralizado. Todo esto representa un logro significativo, tanto para la democracia y la rendición de cuentas, como para la dignidad humana en general. Pero este estado de cosas no durará, necesariamente, por sí mismo. La efectividad de la rendición de cuentas es producto de una correlación de fuerzas dentro de la sociedad nacional o internacional; de igual manera, la efectividad de los derechos humanos y su vigencia como marco para la rendición de cuentas es sujeto de contestación en el espacio público. Para lograr dicha efectividad, movimientos y organizaciones de la sociedad civil tienen que reclamarla y, además, aprender a aplicar estos principios, en su propia práctica, de manera continua. De no ser así, la rendición de cuentas se volverá un mecanismo puramente formal y superficial (una tendencia que se nota ya en muchas democracias establecidas actualmente, en especial con las políticas públicas luego del desastre del World Trade Center).

Nuevos desafíos se presentan en el contexto de la globalización: aunque la rendición de cuentas fuera perfecta en una sociedad nacional, no significaría gran cosa si no se lograran establecer mecanismos de rendición de cuentas a nivel internacional, tanto en lo político como en lo económico. En este sentido, y contrariamente a lo que sucede en el ámbito nacional, eventos recientes apuntan hacia un retroceso notable y preocupante. Sin un sistema internacional responsable, que rinda cuentas, los derechos a todo nivel permanecerán vulnerados. Así, el reto es doble para todo el mundo: primero, es necesario conseguir un sistema mundial de gobernabilidad responsable en el que todos los actores sean llamados a participar, y segundo, desarrollar la voluntad política para propiciar una rendición

de cuentas en materia económica, insertando a las mismas instituciones económicas bajo la autoridad de las legítimas instituciones políticas (p.ej., OMC bajo la autoridad de la ONU, ALCA bajo la autoridad de la OEA). Finalmente, el desafío es construir un sistema internacional que permita a las comunidades e individuos aspirar a un trato digno dentro de un sistema mundializado, sin que ello implique, necesariamente, la homogeneidad de las sociedades.

Bibliografía

- ADEJUMOBI, Said, 2001, "Citizenship, Rights, and the Problem of Conflicts and Civil Wars in Africa", *Human Rights Quarterly*, 23: 1, pp. 148-170.
- ANDERSON, Kenneth, 2001, "The Limits of Pragmatism in American Foreign Policy: Unsolicited Advice to the Bush Administration on Relations with International Nongovernmental Organizations", *Chicago Journal of International Law*, 2: 2, pp. 371-383.
- ARAT, Zehra, 1999, "Human Rights and Democracy: Expanding or Contracting?", *Polity*, xxxii: 1, pp. 119-144.
- BECKER, David, 1999, "Latin America: Beyond «Democratic Consolidation»", *Journal of Democracy*, 10: 2, pp. 138-151.
- BITAR, Sergio, 2001, "Lo que debemos aprender de otras transiciones", *Cuestión de Estado*; 27/28, pp. 62-65.
- BRATTON, Michael y Robert Mattes, 2001, "Africans' Surprising Universalism", *Journal of Democracy*, 12: 1, pp. 107-121.
- BRUNELLE, Dorval, 2000, "Intégration et démocratie dans les Amériques: quelques questions en suspens", en *Hemispheric Integration and Democracy in the Americas: Citizenship, Participation, Accountability –Report on the Symposium*, Montreal, Windsor International Centre for Human Rights and Democratic Development, 3-5 de junio de 2000.
- CAROTHERS, Thomas, 2002, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, 13: 1, pp. 5-21.
- CHANDHOKE, Neera, 2001, "The «Civil» and the «Political», «Civil Society»", *Democratization*, 8: 2, pp. 1-24.
- CHU, Yun-han, Larry Diamond y D. Shin, 2001, "Halting Progress in Korea and Taiwan", en *Journal of Democracy*, 12: 1, pp. 107-121.
- DONNELLY, Jack, 1999, "Human Rights, Democracy, and Development", *Human Rights Quarterly*, 21: 3, pp. 608-632.
- EISENSTADT, Todd, 2001, "Eddies in the Third Wave: Protracted Transitions and Theories of Democratization", *Democratization*; 17: 3, pp. 122-136.

- EVAN, Ted, 2000, "Citizenship and Human Rights in the Age of Globalization", *Alternatives*, 25: 4, pp. 415-438.
- EZETAH, Reginald, 1997, "The Right to Democracy: A Qualitative Inquiry", *Brooklyn Journal of International Law*, XXII: 3, pp. 495-534.
- FABRA, Adriana y Eva Arnal, 2002, "Review of the Jurisprudence on Human Rights and the Environment in Latin America", en *Joint UNEP-OHCHR Seminar on Human Rights and the Environment*, Ginebra, 14-16 de enero de 2002, <http://www.unhchr.ch/environment/bp6.html>
- FOWERAKER, Joe y Roman Krznaric, 2002, "The Uneven Performance of Third Wave Democracies", *Latin American Politics and Society*; 44: 3, pp. 29-60.
- GARRETON, Manuel A., 1994, "Human Rights in Processes of Democratization", *Journal of Latin American Studies*; 26, pp. 221-234.
- GHAJ, Yash, 2001, "Human Rights and Social Development: Toward Democratization and Social Justice", *Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper No. 5*, Ginebra, UNRISD, pp. 45.
- HAYDEN, Robert, 2002, "Dictatorships of Virtue? States, NGOs, and the Imposition of Democratic Values", *Harvard International Review*, 24: 2, pp. 56-61.
- HELD, David, 2001, "Violence, Law and Justice in a Global Age", en *Social Science Research Council Essays*, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/held.htm>
- HOLSTON, James, 1998, "Citizenship in Uncivil Democracies", *International Center for Advanced Studies*, New York University, mayo, p. 51.
- HOWSE, Robert y Makau-Wa Mutua, 2000, *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*, Montreal, International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- HUBER, Evelyne, Dietrich Rueschemeyer y John Stephens, 1997, "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory and Social Dimensions", *Comparative Politics*; 29: 3, pp. 323-342.
- IBHAWOH, Bonny, 2000, "Between Culture and Constitution: Evaluating the Cultural Legitimacy of Human Rights in the African State", *Human Rights Quarterly*, 22: 3, pp. 838-860.
- , 2001, "Cultural Relativism and Human Rights: Reconsidering the Africanist Discourse", en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 19: 1, pp. 32-43.
- ICHRP (International Council on Human Rights Policy), 2003, *Deserving Trust: Issues of Accountability for Human Rights NGOs* (draft report), Ginebra, abril, <http://www.ichrp.org>

- JACOBSON, David y Galya Benarieh Ruffer, 2003, "Courts Across Borders: The Implications of Judicial Agency for Human Rights and Democracy", *Human Rights Quarterly*, 25: 1, pp. 74-92.
- KAMAT, Sangeeta, 2003, "NGOs and the New Democracy: the false saviors of international development.(non-governmental organizations)", *Harvard International Review*, 25: 1, pp. 65-69.
- KECK, Margaret y Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- LAGOS CRUZ-COKE, Marta, 2001, "Between Stability and Crisis in Latin America. How people view democracy", *Journal of Democracy*, 12: 1, pp. 137-145.
- LEDERACH, John Paul, 1997, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies - Strategic and Responsive Evaluation*, USIP Press.
- LÉVY, Brigitte, 2001, "Globalisation, governance mondiale et développement humain: un bilan critique", *Canadian Journal of Development Studies*, 21: 3, pp. 869-891.
- MACE, Gordon y Hugo Loiseau, 2001, "Les relations civilo-militaires dans les Amériques et la diffusion de normes régionales: quel rôle pour l'OEAS?", *Études internationales*; XXXII: 2: junio, pp. 305-335.
- MARSHALL, Thomas H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press [Hay edición en español: Alianza, Madrid, 1998].
- MÉNDEZ, Juan E., 2000, "El acceso a la justicia: un enfoque desde los derechos humanos", en *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudio en Siete Países de América Latina*, Costa Rica, IIDH y BID.
- MOLYNEUX, Maxime y Shahra Razavi, 2001, "Liberalism and Its Discontents: The Politics of Gender, Rights and Development in a Global Age", en *UNRISD Occasional Paper*, Ginebra, p. 45.
- MUÑOZ, Humberto, 1998, "The Right to Democracy in the Americas", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40: 1, pp. 1-18.
- MUTUNGA, Willy, 1999, *Constitution-making from the Middle. Civil Society and Transition Politics in Kenya, 1992-1997*, Nairobi, SAREAT.
- O'DONNELL, Guillermo, 1996, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, 7: 2, pp. 34-51.
- , 1999, *Democratic Theory and Comparative Politics*, p. 52.
- , 2000, *Democracy, Law and Comparative Politics*, University of Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies Working Paper, núm. 274, 85 pp. <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/274.pdf>

- OBERSCHALL, Anthony, 2000, "Social Movements and the Transition to Democracy", *Democratization*, 7: 3, pp. 25-45.
- OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights), 2002, *Seminar on the interdependence between democracy and human rights*, Ginebra, 25-26 de noviembre de 2002, <http://www.unhchr.ch/democracy/seminar.htm>
- OXHORN, Philip, 1998, "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America", conferencia en *Democracy and Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies*, Montreal, McGill University, 19-20 de marzo.
- , 2000, "From Human Rights to Citizenship Rights? Recent Trends in the Study of Latin American Social Movements", *Latin American Research Review*, 36: 3, pp. 163-182.
- OXHORN, Philip y Graciela Ducatenzeiler (eds.), 1998, *What Kind of Democracy? What Kind of Market?*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press. University Park.
- PANDOLFI, Mariella, 2002, "'Moral Entrepreneurs', souverainetés mouvantes et barbelés", *Anthropologie et Sociétés*, 26: 1, pp. 29-51.
- PEI, Minxin, 2002, "Implementing the Institutions of Democracy", *International Journal on World Peace*; 19: 4, pp. 3-31.
- PÉREZ BALTODANO, Andrés (ed.), 1997, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Caracas, Nueva Sociedad.
- PHILLIPS, Anne, 2000, "Multiculturalism, Universalism, and the Claims of Democracy", *Beijing + 5 Review*, junio, p. 23.
- RAZAVI, Shahrashoub, 2000, "Women in Contemporary Democratization", *Occasional Paper No. 4*, Ginebra, UNRISD, febrero, p. 55.
- REINISCH, August, 2001, "Securing the Accountability of International Organizations", *Global Governance*, 7: 2, pp. 131-149.
- RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel, 2002, "Promotion and Consolidation of Democracy", en Working Paper for the UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, /CN.4/Sub.2/2002/36.
- SALVAT BOLOGNA, Pablo, s/f, *Nueva gramática ciudadana y universalización de derechos: desafíos para el nuevo siglo (Notas de trabajo)*, Santiago de Chile: ILADES/Univ. A. Hurtado.
- , 1998, "Derechos Humanos", *Boletín de Filosofía*, II: 9, abril, pp. 220-236.
- SASSOLI, Marco, 2000, "L'effet horizontal de l'indivisibilité des droits humains dans le contexte de la mondialisation", en M. Borghi y P. Meyer-Bisch (eds.), *Société civile et indivisibilité des droits de l'homme*, Friburgo, Éditions Universitaires, pp. 341-364.

- SCHEDLER, Andreas, 1998a, "How Should We Study Democratic Consolidation?", *Democratization*; 5: 4, pp. 1-19.
- , 1998b, "What is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy*; 9: 2, pp. 91-107.
- SKENE, Christopher, 2003, "Authoritarian Practices in New Democracies", *Journal of Contemporary Asia*, 33: 2, pp. 189-214.
- SMULOVITZ, Catalina y Enrique Peruzzotti, 2000, "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, 11: 4, pp. 147-158.
- STAMMERS, Neil, 1999, "Social Movements and the Social Construction of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, 21: 4, pp. 980-1008.
- SPIRO, Peter, 2002, "Accounting for NGOs", *Chicago Journal of International Law*, 3: 1, pp. 161-169.
- TAYLOR, Charles, 1998, "The Dynamics of Democratic Exclusion", *Journal of Democracy*, 9: 4, pp. 43-52.
- THEDE, Nancy, 2000, "Les nouveaux de la citoyenneté", en M. Borghi y P. Meyer-Bisch (eds.), *Société civile et indivisibilité des droits de l'homme*, Friburgo, Éditions Universitaires, pp. 279-308.
- THOMAS, Daniel, 2001, "International NGOs, State Sovereignty, and Democratic Values", *Chicago Journal of International Law*; 2: 2, pp. 389-395.
- UNIVERSITY OF TEXAS SCHOOL OF LAW, 2001, "Challenges to Fragile Democracies in the Americas: Legitimacy and Accountability", en *Texas International Law Journal*; 36: 2, pp. 319-364.
- WAPNER, Paul, 2002, "Paradise Lost? NGOs and Global Accountability", *Chicago Journal of International Law*; 3: 1, pp. 155-160.
- ZAKARIA, Fareed, 1997, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, 76: 6, pp. 22-43.

Capítulo 2

“De repente la misma cosa va a ser.” Reflexiones en torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo

Eduardo Cáceres Valdivia*

ENTRE FINALES del año 2000 e inicios del 2003, la Asociación Pro Derechos Humanos del Perú (APRODEH) desarrolló dos proyectos vinculados con los procesos electorales del 2001 y el 2002. El primero fue un proyecto de educación electoral con perspectiva de derechos en cuatro departamentos andinos del Perú (Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín); el segundo, una investigación en torno a Oportunidades y desafíos para la promoción de los derechos humanos y el desarrollo en comunidades andinas y amazónicas peruanas, orientada al análisis de las percepciones y formas de ejercicio del derecho político a elegir y ser elegido, es decir, en el ejercicio del derecho al voto, entendiéndolo como el proceso que incluye la participación –activa o pasiva– en las campañas electorales, la deliberación –privada o social– y la decisión que lleva a la emisión del voto.

Ambas experiencias permitieron acceder a un material muy rico en torno a las visiones y vivencias de los derechos que están presentes en diversos ámbitos de la sociedad peruana. Desde un primer momento se hizo evidente la fuerte incidencia de las matrices ético-culturales de las comunidades a las que pertenecían los ciudadanos sobre su conciencia y ejercicio de derechos. Quizás, para sorpresa de quienes piensen que la ciudadanía es sólo una categoría abstracta y que el voto secreto es la expresión más clara de autodeterminación en el marco de la cultura anónima y privatizada de la ciudad, en nuestro caso los procesos observados permitieron afirmar que el ejercicio del derecho al voto incluye un conjunto de eventos comunitarios, sin los cuales tal derecho pierde contenido.

Asimismo, dado el limitado desarrollo de una cultura democrática liberal, emergió un abanico de opciones de “usos” del derecho al voto que le conferían nuevos significados. Por otro lado, y esto permitió recuperar una experiencia previa muy amplia de promoción de derechos, comenzaron a descubrirse interrelaciones entre este derecho y agendas más amplias: la de los derechos en general, la del bienestar.

* Asociación Pro Derechos Humanos del Perú (APRODEH), Lima, Perú.

Los procesos de promoción e investigación que han proporcionado el material de base para las reflexiones que a continuación se presentan, forman parte de un esfuerzo de reconstrucción conceptual de la heterogeneidad política y cultural existente en el Perú. El punto de partida ha sido y es acompañar los procesos en los que los actores construyen sus prácticas, actualizan y reconstruyen sus culturas previas. Esto, sin suponer siquiera que el resultado final es un sistema coherente y estable: un rasgo de la heterogeneidad es la posibilidad de recurrir en diversos momentos a visiones y prácticas alternativas. Las metodologías adoptadas buscan ser coherentes con esta aproximación. Para ello era fundamental evitar asumir prejuicios y estereotipos en relación con las prácticas y culturas políticas de las comunidades e individuos que serían el objeto de esta investigación: en particular, en relación con los manidos términos “populismo”, “clientelismo”, “autoritarismo”, así como con visiones idealizadas de “ciudadanía”, conciencia de derechos, etcétera. Es por ello que, a lo largo de este capítulo, se busca explicitar en qué sentido se usan algunos de estos términos.

Algunas cuestiones previas

Si se tuviese que dar cuenta del marco teórico de este trabajo, antes que referir alguna de las tantas teorías acerca de los derechos, habría que hacer referencia a dos ideas. La primera podría ser llamada “universalismo contextualizado”: consiste en reconocer que, siendo imposible prescindir de algunos valores universales, la forma y argumentación que éstos asumen dependerá de tradiciones y experiencias propias de cada comunidad. La segunda establece una relación fuerte entre derechos, necesidades y recursos; en esta perspectiva los “derechos” serían un “dispositivo identitario estratégico”, es decir, una forma de identificarse en tanto se supone que tal identificación generará determinados comportamientos por parte de los interlocutores. El discurso de los derechos es un discurso normativo que conlleva comportamientos propios y de los otros, que se apoya en la pertenencia a una determinada comunidad y que permite el legítimo acceso a bienes, recursos y relaciones básicos para el logro de bienestar.

La historia republicana del Perú es una de democracias efímeras y recurrente autoritarismo. Ningún periodo ha expresado esta ambigüedad con tanta fuerza como las décadas finales del siglo XX. Justamente en los años en los que se afirmaba –al menos en la teoría– que la tendencia dominante en el continente apuntaba a la democratización a través de complejos pero exitosos procesos de transición (Cono Sur, Centroamérica), en el Perú se vivió una

paradójica involución. Entre 1978 y el 2002, en el Perú se desarrollaron 17 procesos electorales incluyendo seis elecciones presidenciales y parlamentarias, dos elecciones de Asambleas Constituyentes, un referéndum y ocho elecciones municipales (incluyendo, la última de éstas, la elección de gobiernos regionales). En esos mismos años el Perú vivió un proceso de violencia que costó la vida de más de 30,000 personas, ocupó los primeros lugares en cuanto al número de detenidos-desaparecidos, fue incluido en la lista de países en los que estaba claramente amenazada la libertad de expresión y motivó sucesivas resoluciones de observación, primero, y de condena, después, en distintas instancias supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Parlamento Europeo, la Organización de Estados Americanos.

En la base del deterioro institucional y el crecimiento del autoritarismo se pueden identificar dos procesos: el de la violencia política –iniciada en 1980 y que llega a su punto más alto, en términos de acciones militares y víctimas, hacia 1989-1990–, y el proceso de crisis económica hiperinflacionaria que se inicia con el paquete de medidas económicas lanzado por el gobierno de Alan García en septiembre de 1988.

En este marco no sólo las instituciones entraron en crisis sino también las identidades y lazos sociales, los sistemas de valores vigentes en la población: comenzó a discutirse sobre la “anomia” en la sociedad peruana. Se configuraron los elementos que serían la base del pacto de legitimidad del autoritarismo a lo largo de la década siguiente: la primacía de lógicas de supervivencia, la prioridad del reclamo de seguridad sobre otras consideraciones, la estigmatización del sistema político como ineficiente, patrimonial y corrupto. Si a esto sumamos el impacto del proceso de globalización neoliberal, tendremos un marco de referencia aproximado para entender la emergencia del autoritarismo fujimorista, curiosa mezcla de liberalismo económico, militarización y “neopopulismo”.¹

Nada de esto es nuevo en la historia peruana. Pero sería erróneo atribuir la presencia de estos factores a una supuesta “esencia” autoritaria de los peruanos o una innata “ingobernabilidad” de nuestra sociedad. Estos factores han convivido y conviven con otros –prácticas solidarias y redistributivas, instituciones de democracia participativa, demanda de derechos e igualdad– cuyo peso ha sido decisivo en diversos momentos de la historia reciente y explican, entre otros cambios, el fin de la llamada República Oligárquica. La predominancia de unos u otros tiene que ver con el proceso histórico,

¹El término ha sido utilizado de manera reiterada en los últimos años. Requiere, sin embargo, una mayor discusión. En todo caso aquí se usa para referirse a la política de pactos entre el gobierno autoritario y sectores de la sociedad popular a partir del acceso de éstos a determinados bienes.

con modificaciones en las correlaciones de fuerzas sociales y políticas, con las hegemonías culturales en la sociedad. En todo caso, la lección central de estas décadas es que las experiencias y tradiciones no desaparecen tan fácilmente: lo subalterno puede pasar a ser dominante y viceversa, de acuerdo con las coyunturas que las sociedades tienen que afrontar.

Volviendo al proceso reciente, no es extraño que éste haya conllevado una agresiva erosión de los sistemas de protección de derechos. Tanto los civiles y políticos, afectados primero por las violaciones en el marco de la guerra interna y luego por el montaje del régimen autoritario; como los económicos, sociales y culturales, afectados por la generalizada desregulación de la economía, la privatización de servicios públicos, la anulación de conquistas sociales y el montaje de un amplio sistema de asistencialismo estatal vinculado con la construcción de lazos “clientelistas” con la población. En la medida que los bienes públicos se privatizaron –no sólo en términos de la venta de empresas y activos estatales, sino también en cuanto los bienes públicos que quedaron en manos del Estado fueron manejados de manera “privada” por el presidente y su entorno– el acceso a los mismos pasaría por el establecimiento de relaciones de clientelaje y lealtad. No sólo es el caso de políticas de reparto de alimentos, es también el de la administración de la justicia.

Sin embargo, más allá de las medidas específicas autoritarias y violadoras de derechos, es necesario tener en cuenta que la principal fuente de violación masiva de derechos ha sido –y sigue siendo– la situación de pobreza y extrema pobreza que se ha hecho endémica en el país. Más del 50 por ciento de peruanos y peruanas comparten esta situación por más de una década. Esto no sólo afecta el ejercicio de algunos derechos sociales –en primer lugar el derecho al trabajo– sino que incide en la condición ciudadana en todas sus dimensiones. La pobreza es la principal fuente de “ciudadanos mínimos” –es decir, reducidos al ejercicio esporádico del derecho al voto (López, 1997)– ajenos a cualquier preocupación por lo común en tanto su objetivo inmediato es sobrevivir. Contra cualquier imagen idealizada de la pobreza habría que afirmar que las “culturas de la pobreza” están en la antípoda de las “culturas de derechos”.

La discusión contemporánea en torno al proceso de globalización suele llamar la atención en torno a sus diversos componentes y las relaciones muchas veces contradictorias que existen entre ellos. Así, por ejemplo, es común la crítica a las consecuencias negativas que sobre la igualdad y la integración de las sociedades tiene la globalización económica, y se resalta el carácter “progresista” de la globalización jurídico-política que conlleva la expansión del discurso y las instituciones de los derechos humanos. Una cier-

ta euforia que acompañó la celebración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1998), llevó a pensar que el mundo, a pesar de todo, ingresaba a una nueva era, "la era de los derechos". Hoy, después del 11 de septiembre de 2001 y dos guerras, es evidente que dicha apreciación era excesiva. Los avances en el terreno de la justicia internacional han sido puestos en cuestión, nuevas amenazas penden sobre las libertades individuales y las desigualdades continúan creciendo.

En el mundo contemporáneo abundan las evidencias que apuntan a demandar una profunda revisión de las visiones de desarrollo y democracia vigentes. En relación con lo primero, es cada vez más insuficiente una visión que se limita a promover el crecimiento y prescinde de considerar los problemas de distribución. En relación con lo segundo, la democracia, diversas reflexiones alertan sobre su creciente deterioro en la medida que ha sido reducida a un conjunto de procedimientos formales. En ambos casos la crítica apunta al grave olvido de los sujetos. Justamente un discurso afincado en los derechos busca revertir este olvido poniendo por delante la consideración de los individuos y las comunidades que éstos conforman.

La relación entre democracia y derechos es bastante fácil de captar. Los derechos humanos incluyen en todas sus formulaciones un capítulo de derechos políticos cuyo ejercicio es simple y llanamente la democracia. Menos evidente, aunque no menos fuerte, es la relación entre derechos y desarrollo. Si *desarrollo* se entiende como mero crecimiento del PIB per cápita, es difícil captar la relación (aunque también existe). Pero si se asume la perspectiva más amplia del desarrollo humano integral –tal como lo postula el PNUD, por ejemplo– la relación se clarifica. Al respecto baste mencionar que el proceso de encuentro entre ambas perspectivas tuvo uno de sus puntos más altos en torno al 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por otro lado, contra quienes piensan que la vigencia de los derechos humanos en el mundo contemporáneo es, en lo fundamental, un asunto de "exigibilidad" de los derechos, dado que éstos ya "están ahí" en las declaraciones, pactos y constituciones vigentes; hay quienes pensamos que el asunto es mucho más complejo: sociedades aparentemente estables y respetuosas de los derechos básicos, pueden ingresar en procesos de deterioro y descomposición que terminan por arrasar con los derechos de las personas. A lo que se suma el problema irresuelto de la transición de sociedad poscoloniales en las que pareciera que la retórica y la vigencia de los derechos humanos aparecen como asuntos ajenos a las formas de vida social de éstas. Lo cual nos lleva a otro de los temas centrales en el mundo contemporáneo: la diversidad cul-

tural. Derechos, democracia, desarrollo sólo pueden ser significativos en el marco de horizontes de comprensión válidos en cada sociedad concreta. Si bien hay sólidas argumentaciones a favor de la universalidad de determinadas formas de pensar y actuar, hay también evidencias de la enorme diversidad cultural que ha sobrevivido a procesos de homogenización forzosos. Es por ello que, en relación con los temas en cuestión (derechos, democracia, desarrollo), es indispensable situar los temas en cuestión dentro de un proyecto intercultural afincado en una visión concreta, situada, histórica de la condición humana y la dignidad que de ella dimana.

En síntesis, puede afirmarse que el tema de los derechos humanos no es simple: su comprensión y vigencia no son inmediatas. Más aún, en no pocos casos, aparece en conflicto con algunas intuiciones básicas de la vida humana: la necesidad de supervivencia por ejemplo. Las garantías de los derechos no pueden reducirse a leyes, incluyen condiciones materiales para una vida digna, valores morales compartidos, institucionalidad política.

Una transición “multitudinaria”

Cuando, con la perspectiva que da el tiempo, se reconstruya la historia del apogeo y crisis del fujimorismo se tendrá un extraordinario ejemplo de los avatares de la legitimidad en la época de la unipolaridad, el neoliberalismo y la antipolítica. Una legitimidad basada en la oferta de orden y logros económicos diferenciados (ganancias para los empresarios, bienes básicos para los pobres), entra en crisis por la confluencia de movimientos democráticos minoritarios y un generalizado descontento por el deterioro económico. El incremento de la arbitrariedad pudo retrasar el derrumbe pero no impedirlo. El hecho de que la posterior “transición democrática” haya sido liderada por diversos movimientos democráticos (partidos, coaliciones civiles, organismos de derechos humanos) no debe entenderse como la expresión de una generalizada “lealtad” democrática en la sociedad que se sacudía del lastre del fujimontesinismo.

Más interesante aún es analizar algunas coyunturas del proceso mencionado: ¿Qué produjo un cambio tan profundo entre febrero y abril del 2000?, ¿qué mantuvo la tensión, más allá de maniobras, entre abril y julio, y posteriormente entre julio y septiembre del mismo año?

El colapso del fujimorismo fue resultado de la conjunción de diversos factores. La crisis económica como gran telón de fondo que afectaba al conjunto de la sociedad; esto explica en parte la toma de distancia de grupos empresariales de mediana envergadura así como de productores agrarios y urbanos. La sensación de agobio como efecto de la saturación

fujimorista de los medios y el esperpento dictatorial que se manifestaba cotidianamente en la sucesión de denuncias de torturas, expropiaciones de medios, campañas difamatorias, crímenes, tráfugas, etcétera; esto impactó particularmente en los sectores más sensibles a algunos valores democráticos, caso de los jóvenes y los sectores medios. A esto se sumaron movilizaciones de algunos sectores sindicalizados "sobrevivientes" del neoliberalismo, movimientos campesinos (caso de Andahuaylas y el valle del Mantaro en el verano del 2000) y movilizaciones regionales (en particular la épica cabalgata de los huancavelicanos).

Sería iluso tratar de encontrar una explicación única de la reactivación social. Se trató de un movimiento tumultuario que hace honor a una tradición republicana tempranamente analizada por Jorge Basadre: la presencia decisiva de la "multitud". Al igual que en Lima en 1835 y 1872; en todo el país –y sobre todo en Lima– en 1895; en todo el país entre 1930 y 1932; en Arequipa en 1950 y 1955, en Cusco en 1959; al igual que el 5 de febrero de 1975 en Lima; las sucesivas explosiones populares que jaquearon al fujimorismo –al punto de impedir que el candidato-presidente pudiese desarrollar mítines en Arequipa, Huancayo, Chimbote y Ayacucho–, fueron expresión, más que de un programa, de la conjunción de diversos y hasta contradictorios estados de ánimo: desde algunos resabios de racismo aristocrático frente al "japonés", hasta minoritarios anhelos de ver en la crisis y las movilizaciones populares el anuncio del fin del neoliberalismo.

Es indudable que la presión internacional jugó también un papel. Sin embargo, no hay que sobrevalorarlo. A pesar de resoluciones adversas en diversos foros, misiones de observación y otros mecanismos de presión, Fujimori logró, después del 28 de julio, un nivel de reconocimiento de la comunidad internacional que orientó su presión a lograr algunas modificaciones del régimen autoritario en la Mesa de Diálogo instalada bajo la tutela de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los acontecimientos desencadenantes de la crisis tuvieron como escenario calles y plazas, por un lado, y medios de comunicación, por otro. En las calles el punto más alto fue la Marcha de los Cuatro Suyos, inédita movilización nacional y popular que sacudió Lima entre los días 26 y 28 de julio. En los medios el punto de inflexión fue la difusión del video Kuori-Montesinos (15 de septiembre de 2000) que marcó el inicio del final. Tras este episodio, y la nueva oleada de condenas y movilizaciones que provocó, lo que se precipita es el desbande de los principales personajes del fujimorismo. La salida a la crisis no podía ser otra que la convocatoria a nuevas elecciones generales, la renuncia de Fujimori y la instalación de un gobierno de transición.

El movimiento de derechos humanos jugó un importante papel en esta crisis. De hecho, había sido una de las minorías democráticas más activas en la década del fujimorismo. En medio de la generalizada crisis de discursos alternativos, de instituciones y de representatividad de las organizaciones sociales y políticas, el discurso de los derechos humanos y la red de instituciones y personas que lo sustentaban, se convirtieron en catalizadores de procesos de recomposición de algunos actores sociales. Más allá de las acciones de monitoreo, denuncia de violaciones y defensa legal, su agenda se ha ido ampliando de la promoción de derechos hacia a las vinculaciones entre derechos y democracia, por un lado, y derechos y desarrollo, por otro. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos participó activamente en la Mesa de Diálogo, acompañó las movilizaciones populares y mantuvo presente su agenda en la coyuntura. A diferencia de otros procesos de transición, en los que las transacciones políticas se impusieron sobre los principios, en el caso peruano el curso acelerado de la crisis facilitó que la agenda de derechos humanos se mantuviese como un punto central y no negociable. La expresión más clara de ello fue la conformación, en el verano del 2001, de la Comisión de la Verdad.

De la crisis de la política a la crisis de los pactos

Las rupturas en las alturas del Estado tuvieron su correlato a lo largo y ancho de la sociedad con diversos ritmos. Se podría decir que sectores de mayor “densidad democrática” (término utilizado por Sinesio López), con la iniciativa a lo largo del primer semestre del 2000, comenzaron a sintonizar con sectores menos articulados. Los pactos políticos previos comenzaron a romperse o redefinirse a lo largo del país. Sin embargo, las fracturas geográficas y comunicativas no dejaron de salir a la luz.

Un testimonio bastante claro es el que dio Sebastián Martínez (Organización Unidad Nacional Ashaninka-Yanisha, departamento de Pasco) en febrero de 2001:

Por poca preocupación los políticos no han llegado a tener un convenio con las organizaciones y con las comunidades, entonces hay pocas perspectivas. Con esta cosa que pasó (el fraude y la caída de Fujimori) hay una tremenda desconfianza porque hay ofrecimiento por todo lado pero todo está paralizado a nivel regional... (estamos) pensando: ¿lo apoyaremos o no? porque no queremos caer por segunda vez... para elegir nuestro gobierno tenemos que conocer su trayectoria... ahora nos

estamos reuniendo cada vez más, preguntándonos y las personas de las comunidades nos preguntan a quién vamos a elegir como autoridades; no podemos darle una respuesta positiva porque nosotros también estamos improvisando muchas veces y no sabemos qué hacer con las noticias de la radio; hay mucha discusión en el parlamento y nos están confundiendo mucho... hay mucho problema, entonces estamos buscando uno de los dos (Alan y Toledo) debiéramos apoyar un candidato... no la apoyamos a la dama (Lourdes), apoyamos un varón, todavía no tenemos una decisión completa.

Cada frase merece un análisis. La base de la política, en la visión de Sebastián, es “un convenio” entre políticos y organizaciones. Al inicio de 2001, ya no lo había. Hay desconfianza por la crisis política, pero también por la parálisis de las obras (bastante fuerte en los meses del gobierno de transición). Hay que conocer trayectorias, pero no queda claro en qué ámbitos. Una vez más aparece la dimensión “comunitaria” del voto en la sociedad peruana: “nos preguntan a quién vamos a elegir”. Pero los dirigentes no tienen un criterio claro, una “regla”, como decía otro de los entrevistados. La discusión intensa del verano del 2001 “confunde”. Pero hay que elegir alguno entre los candidatos (Lourdes Flores es descartada, quizás por el impacto de las declaraciones racistas de su padre, quizás por su condición de mujer).

El carácter tumultuario del movimiento que derribó al autoritarismo no sólo tiene que ver con su accionar callejero y con una abigarrada composición. También, y sobre todo, tiene que ver con el “magma” de identidades y demandas que recoge. Esto lo hace muy potente en los momentos de acción directa (hay muchas, diversas y hasta contradictorias razones para estar en las calles) pero a la vez tiene un componente desestabilizante muy alto. Fácilmente puede entramparse, fracturarse, volverse contra sí mismo. No es novedad la utilización de “las fracturas entre los oprimidos” como un recurso para la dominación en la sociedad peruana. Fue la clave del régimen colonial según Alberto Flores Galindo, y ha seguido viva en la historia republicana.

Normalmente se piensa que el sistema político (partidos e instituciones) debe procesar y afinar identidades y demandas diversas a la vez que funcionar como escenario de mediación y negociación de las mismas. Las elecciones son, o deberían ser, un momento fuerte de tal proceso. Pero también pueden ser lo contrario: escenario para la renovación de pactos clientelistas, para la manipulación y el fraude, actualización de ritos que alientan el escepticismo y el cinismo.

Abierta la crisis del fujimorismo, justamente a raíz y en torno a una grotesca, masiva y descarada violación de derechos políticos –las elecciones del año 2000–, se abrieron múltiples interrogantes en torno al comportamiento político a futuro de los peruanos tras una década de antipolítica. Promover algunas experiencias de educación electoral en el verano del 2001 nos permitió observar y analizar percepciones, demandas y decisiones en un escenario no del todo renovado.

Elecciones y educación democrática

Tal como se ha señalado anteriormente, la instalación y pervivencia del régimen no sólo se explica por su legitimación en la historia reciente (derrota de la subversión, estabilización económica) y en la combinación de pobreza-asis-tencialismo, sino también por su sintonía con aspectos de la cultura política vigente en el país: tradiciones autoritarias, débil o inexistente ciudadanía, lejanía de las instituciones formalmente democráticas, etcétera. Si esto se articula con una visión de largo plazo que asigne un rol a tradiciones latentes cuya legitimidad descansa sobre experiencias previas, es posible pensar que, a pesar de los efectos de la antipolítica, se puede apelar a los sujetos para que éstos reconstruyan sus prácticas democráticas.

*¿Qué hace legítimo a un gobernante?:
entre el origen democrático y los logros*

La coyuntura electoral, en el verano del 2001, abrió oportunidades significativas para dinamizar procesos de toma de conciencia en torno a los derechos fundamentales, modificando la lógica habitual de la participación electoral; es decir, el recibir pasivamente la “oferta” de los candidatos para decidir el voto basado en criterios que habitualmente no se explicitan.

Esta apuesta llevó a desarrollar diversas actividades en las que fue posible entrar en relación con numerosos líderes-dirigentes sociales. Sus características escapan a cualquier generalización ya que estaban asentados en organizaciones tradicionales o nuevas (comunidades o rondas, por ejemplo), urbanas y rurales. ¿Se trataba de líderes capaces de “asumir un rol de promotores del cambio”? ¿o simplemente de dirigentes tradicionales que detentaban tal función a partir de su capacidad de intermediar entre la comunidad y diversos agentes externos (Estado, ONG, iglesias, etcétera)?

Lo primero que hay que señalar es que se trató de personas representativas de sus comunidades y organizaciones. La ambigüedad no está sola-

mente –o principalmente– en ellos sino en la sociedad que representan. Son los líderes-dirigentes de sociedades empobrecidas y a la defensiva (en todos los sentidos imaginables), confinadas a sobrevivir en función de una estrategia general de negociación con los poderes reales. Durante casi dos décadas su supervivencia física estuvo vinculada a su capacidad de identificar adecuadamente a fuerzas militares extrañas, tal como ya lo señaló Rodrigo Montoya. En la última década, su supervivencia ha estado supeditada a una relación de “clientelaje” (¿o de “reciprocidad”?) con proveedores de recursos, principalmente el gobierno central.

Sin embargo, también han sido actores de experiencias organizativas inéditas: desde las rondas campesinas –particularmente en las provincias altas de Junín y la ceja de selva de Ayacucho– hasta las organizaciones típicas de supervivencia, particularmente importantes para el desarrollo del liderazgo femenino. Por otro lado, en los últimos años muchos de ellos han participado activamente en incipientes procesos de concertación y planificación local para el desarrollo –caso particular de la provincia de Huanta, y todo Huancavelica– y en menor medida en redes como Conferencia Nacional de Desarrollo Social (la Conades) con el caso de Abancay.

Esta densa experiencia social, sin embargo, no ha estado sincronizada con el tiempo del proceso político nacional. ¿Qué sucedía en la mayoría de estas provincias mientras las ciudades eran escenario de masivas movilizaciones contra la dictadura fujimorista? En la mayoría de los casos la vida continuaba sujeta a la rutina de la supervivencia.

En las entrevistas realizadas llama la atención cómo se sobreponen opiniones contrapuestas en relación a los procesos electorales:

Anteriormente votábamos por votar, porque no sabíamos marcar, marcábamos en otros sitios y de repente encima de otros cuadros marcábamos... Ahora sí el taller nos enseña, con este curso ya tres veces que me he capacitado... Sabemos que nadie nos puede humillar cuando estamos en la fila del voto, nadie nos puede dar ejemplos, dar enseñanza de por quién votar, *es gusto de uno mismo que puede elegir un gobierno para el pueblo y tienes que conocer al gobierno también para que trabaje por todo nuestro Perú, un padre para nuestro país tenemos que nombrar para cinco años* (vicepresidenta de la Federación Provincial de Mujeres de Huanta).

Sin embargo, más allá del entusiasmo que pueda suscitar la participación en la capacitación, más allá de los logros en términos de reivindicar derechos y superar la humillación, subsiste una general desconfianza frente al sistema

político: “No tengo confianza (en las elecciones), de repente la misma cosa va a ser, tantos engaños que hay, tantas promesas que no se cumplen...” (vicepresidenta de la Federación Provincial de Mujeres de Huanta).

O como señala un ashaninka de Santa Rosa de Ubrique (Satipo-Junín): “Ahorita la comunidad está confundida, no hay una definición y no hay esa confianza, hasta el momento no saben por quién votar porque, como han pasado estos fraudes, ellos deciden preguntar uno a otro y no saben por quién votar, porque todo es promesa y al final de cuentas no se llega a una buena regla.”

Se busca una regla, un criterio firme y no se encuentra. La palabra no basta, los antecedentes habitualmente descalifican. Es interesante notar el recurso sistemático a la conversación con el vecino, con el conocido. Pero al final el voto es un acto de fe o de suerte.

Una actividad particularmente reveladora fue la “escenificación” de un proceso electoral. La idea era abrir una discusión crítica sobre las formas tradicionales de participación en las elecciones, tanto por parte de los candidatos y autoridades, como de los electores. Para ello el punto de partida sería el análisis de las experiencias recientes de participación electoral. Algunas preguntas buscaban motivar la discusión: ¿Por qué vamos a votar?, ¿en qué nos fijamos para decidir nuestro voto?, ¿tenemos alguna responsabilidad en la crisis política que se vive en el país?, ¿qué deberíamos tomar en cuenta para hacer una buena elección? Habitualmente la discusión no necesitó muchos incentivos para desarrollarse.

Los testimonios en torno a fraude y manipulación fueron numerosos e inequívocos. Sobre esto no vale la pena insistir dada la cantidad de información periodística al respecto. Ahora bien, no hay que suponer que en todos los casos el recibir regalos comprometía el voto. Tal como dijo una señora de Huancavelica: “(si nos ofrecen) recibimos nomás... pero no en mi conciencia, recibir no es votar” (Club de Madres de Sayhua).

Otras opiniones se ubican en el terreno de quienes no tienen mayor expectativa en los procesos electorales y acuden a ellos no sólo por cumplir sino para no tener que pagar la multa, dada la importancia de una libreta electoral para un sinnúmero de trámites—incluyendo la libre circulación en zonas militarizadas, el acceso a servicios públicos diversos, etcétera. Pero en general había una mala conciencia frente a lo sucedido. Hubo, en algunos talleres desarrollados en Junín, un sentimiento no sólo de frustración frente a lo sucedido en el Perú en el año previo sino también una sensación de culpa.

Es interesante notar cómo el “éxito” electoral de Fujimori, en el caso de la provincia de Huanta, se vincula con la ausencia de otros candidatos: “En

otros sitios (no en la capital de la provincia) donde no había control, el partido de Fujimori no más, no había otro candidato, casi todos hemos votado por él" (presidenta del Club de Madres de Chancarae).

Sin embargo, la unanimidad en reconocer hechos fraudulentos en el proceso del 2000 se fractura en el momento de evaluar globalmente el fujimorismo. Particularmente en las zonas rurales en emergencia, tal como señala Enver Quinteros refiriéndose a La Mar:

Cuando en la primera sesión del taller dramatizamos las elecciones del 2000, aparecían hechos como el chantaje para asistir a mítines, los anuncios por radio del peligro del rebrote de la subversión, etcétera, y todo esto resulta para ellos una cosa bastante criticable. [Pero por otro lado] algunos señalaban que pudo haber chantaje, manipulación de la ONPE [Oficina Nacional de Procesos Electorales], pero decían que había sido un buen presidente y que si se trataba de valorarlo entre los presidentes que tuvo el Perú, era el mejor.

La paradoja se desvanece si tomamos en cuenta que la legitimidad de un gobernante, como la de los estados, no siempre tiene que ver con su origen democrático. La idea de que el origen de la autoridad (legítima) está en la decisión mayoritaria, es una de las tantas "exóticas" ideas del liberalismo occidental. Supone un conjunto de vivencias y creencias que no necesariamente se presentan a la vez en todos los rincones del planeta. Probablemente sea la visión más consistente de la soberanía, pero no necesariamente es la más extendida. Más aún cuando es bastante ajena a la práctica de los estados (liberales) en el terreno del reconocimiento de gobiernos. Volviendo a nuestro ejemplo, la legitimidad está asociada a logros antes que a procedimientos. Cabría preguntarse hasta qué punto este tipo de razonamiento se apoya en múltiples experiencias de la vida social en las cuales la autoridad no se define democráticamente sino con criterios de linaje, tradición, edad o género. No es casual en este contexto la frecuente identificación entre el presidente y el padre, tal como aparece en el testimonio de la dirigente huantina mencionado líneas arriba.

En varios casos –particularmente en zonas de emergencia en las que los procesos organizativos autónomos no se habían reiniciado, caso de las zonas altas de Junín– los promotores relatan que hubo momentos largos de silencio. No está lejano el recuerdo de los días en los que hablar era peligroso. En *Al borde del naufragio*, Rodrigo Montoya (1992) recoge testimonios en torno a lo decisivo que era identificar a los extraños para no ser ejecutado, llamar "terruños" a los senderistas ante alguno de ellos, o llamarlos "compañeros"

ante los militares, era pronunciar la propia sentencia de muerte. Los ronderos de Cunas, por ejemplo, tenían prohibido por acta suscrita hablar de política.

Esta “ley del silencio” es particularmente disruptiva en el seno de sociedades “comunitaristas”. Tal como señalan varios testimonios, el voto se conversa, se pregunta, se decide casi públicamente. Cuando este mecanismo “público” de decisión se altera reina la incertidumbre.

Los procesos de capacitación que permitieron recoger estos testimonios se proponían, como objetivo, “marcar la diferencia entre razones o consideraciones *externas* a la comunidad (los regalos, las promesas, las amenazas) y razones o consideraciones *internas* (nuestras demandas o necesidades, su identificación con nosotros, etcétera) al momento de decidir el voto”. En realidad los resultados dan cuenta que la diferencia entre razones externas e internas no es tan clara. De alguna manera suponíamos que el voto es el resultado de una deliberación personal, autónoma, que, idealmente, debe hacerse a partir de un cálculo utilitario, una típica “elección racional”. El voto no opera así ni siquiera en el seno de las sociedades liberales; también allí entran en juego consideraciones de cohesión comunitaria, de prestigio, de lealtad a identidades, organizaciones y gobernantes, para no hablar del “voto por el mal menor” o el “voto al ganador”. Una primera aproximación a las experiencias concretas de ejercicio del derecho al voto nos dejó, antes que respuestas, algunas preguntas: ¿Por qué votan l@s peruan@s?, ¿cómo votan l@s peruan@s?

Derechos “difusos”, reclamos vagos

Podría pensarse que nada es más fácil que transitar de las “demandas” a los “derechos”. Basta entender que las demandas tienen solución si asumimos nuestra responsabilidad de participar, reclamar, organizarnos. Más aún cuando en los últimos años se han desarrollado numerosos procesos de articulación de demandas en propuestas más amplias: los planes de desarrollo, las numerosas experiencias de concertación en espacios locales.

Las percepciones que se recogieron de líderes y dirigentes contradicen esta apreciación. Cuando se trata de elecciones se piensa, en primer lugar, de recibir “ofertas” electorales. En el caso de las demandas, cuanto más específicas, mejor. El tránsito de las demandas particulares a las visiones globales de desarrollo es lento. Ciertamente se puede construir una falsa visión si se pone por delante el plan de desarrollo e inmediatamente se ubican en él las demandas de los dirigentes.

Fueron pocos los casos en los que, junto a los problemas, aparecían recursos y capacidades propias para enfrentarlos. Un buen ejemplo de esto es el testimonio de Lola Espíritu, promotora de Salud de la Comunidad Nativa Mariscal Cáceres (CECONSEC): "La asamblea que tuvimos acordamos revalorar nuestras medicinas naturales... nosotros como ashaninkas no queremos perder eso."

Pero en general los problemas se presentan sólo como demandas.

Cuando se indaga en torno a las intuiciones y los "saberes previos" en relación con los derechos, se constata que esta precomprensión de los derechos es muy difundida... y muy difusa. Como señaló Hugo Muñoz (Huanta): "implícitamente uno tiene el concepto de derecho pero no lo puede definir y no sabe a veces qué es lo que es un derecho, pero sabe que tiene que reclamar algo".

Los derechos suelen aparecer principalmente en su dimensión negativa, es decir como protecciones frente a agresiones externas, no tanto como afirmaciones, como reclamos en positivo. Son algo así como "comodines" en medio de los riesgos y amenazas de la vida social.² Sobre esta visión limitada y defensiva de los derechos existen numerosos testimonios acumulados por el movimiento de derechos humanos.

Por otro lado, y esto es sumamente importante para la pedagogía de los derechos, éstos aparecen vinculados con la autoestima agredida: "deseamos capacitarnos para saber cuáles son los *derechos* de la mujer porque mayormente a las mujeres campesinas nos *humillan*... algunas madres todavía son *humilladas* porque realmente no todos conocemos los derechos que tenemos" (vicepresidenta de la Federación Provincial de Mujeres de Huanta).

Si en la teoría los derechos se derivan del reconocimiento de la dignidad, en la práctica encontramos que el acceso a la dignidad pasa por el (re)conocimiento de los derechos.

Pero el déficit en la vigencia de los derechos no se circunscribe a la esfera pública. La relación entre autoritarismo político y erosión de la cultura de derechos se hizo evidente en casos como el que menciona Enver Quinteros (Ayacucho): "En San Miguel (provincia de La Mar, fuertemente militarizada y controlada por el fujimorismo) llegamos a escuchar de las mujeres que consideraban que sus esposos les podían pegar."

Ha sido largamente documentado el incremento, en los últimos años, de los niveles de violencia y maltrato en el hogar. No sólo se trata de la difícil –y siempre tardía– revolución de la vida privada, sino también de

² Esta idea de los derechos como "comodines" (*trumps* en inglés) ha sido propuesta por el filósofo norteamericano Ronald Dworkin.

las secuelas de los procesos de violencia. Las mujeres que hablan y denuncian maltratos, dan un paso adelante. Pero siguen siendo maltratadas en el hogar y siguen reproduciendo patrones de comportamiento machista en la crianza de sus hijos e hijas. Una vez más las imágenes que rigen la vida social se sobreponen con las imágenes que rigen la vida privada (gobernante=padre).

Sin embargo, también hay síntomas de cambio. Contra quienes piensan que las culturas son universos cerrados y que cualquier intento de modificarlas es agredirlas, testimonios como el del líder asháninka Michel Mafar (CECONSEC) demuestran lo contrario: “nosotros los pueblos indígenas estamos llegando a conocer las leyes que protegen a las mujeres... ya no debe haber maltrato, porque siempre ha habido el machismo de que el hombre tiene que mandar a su mujer, humillarla y ella no puede participar en los aspectos sociales y políticos”.

Habría que anotar que la CECONSEC tiene una vicepresidenta mujer.

En el marco de esta visión difundida y difusa de los derechos, marcada por la supervivencia en medio de contextos violentos, la construcción de una visión integral de los derechos es un proceso complejo y de mediano plazo. Si bien no es difícil entender que el acceso a la educación, la salud, la alimentación, son derechos, el contexto de extrema pobreza condiciona comportamientos marcados por la “súplica” y el “favor”.

Demandas electorales, ¿oferta insuficiente?

La relación con los candidatos se ve como una relación dominada por el lenguaje de la promesa (en su versión más limitada), de la ayuda, de las obras. Se trata de ir más allá, pero no se vislumbra cómo. Es muy claro en el testimonio de la presidenta del Club de Madres de Chancarae: “Nos estamos capacitando, ya sabemos, y a todos les estamos hablando para *elegir no por la boca*. Hay que ver qué nos prometen los otros candidatos. (Los) que ya fueron presidentes, ya no, tienen antecedentes, vamos a los nuevos.”

Como se ve, se descalifica la función comunicativa del discurso político para recaer en él.

Timoteo Mendoza Cusi, fiscal de Sayhua (Apurímac), expresa claramente el reclamo de cercanía e identificación: “nosotros los campesinos quisiéramos un gobierno netamente que conozca la situación (del) peruano, la situación de los pobres, de los necesitados, realmente los gobiernos pasados gobernaron como si vivieran en otros países”.

La contraposición entre “conocer al peruano” y “vivir en otro país”, es clara. Pero además no debe pasar desapercibida la repetición que equipara peruano-pobre-necesitado.

La relación que se privilegia, y se reclama, con los candidatos es la relación cara a cara. Una expresión de ello es el acuerdo que se tomó en Huancavelica de tener un cabildo abierto con los diputados elegidos a fin de recordarles su compromiso con la población. La identificación se reclama como presencia física –allí estuvo uno de los puntos fuertes de Fujimori– al punto de valorar experiencias históricas que tienen más de un siglo: “yo espero pues si un presidente sale que diga algo que trabaje para el pueblo, por lo menos que (venga) a los rincones más alejados del Perú... que venga acá a Huancarama como antes Ramón Castilla (que) pasó por acá, por Huancarama” (Simeón Céspedes, secretario de la Comunidad de Huancarama).

La relación de “mandatario” se ejemplifica bastante bien en las respuestas de Cesario Marmanillo, facilitador de la mesa de concertación de Acobamba:

Esta propuesta (trabajada en el Foro Departamental)... se hace llegar a todos los candidatos postulantes al Congreso... y que no solamente sirva u oriente la propuesta personal sino que *sea pues obedecida ya que ésta viene de la propia población...* Es el electorado que hace llegar la propuesta a los candidatos, entonces me parece que por cuestión de ética política los candidatos deberían acoger estas propuestas.

En relación con los candidatos, sus propuestas, las posibilidades de formas nuevas de iniciativa y control ciudadano, debemos de reconocer que el punto de partida de la población está marcado por el escepticismo. Con contadas excepciones los candidatos, se mantienen en una lógica tradicional de ofrecer obras antes que políticas globales o sectoriales y atribuirse un protagonismo que excede sus reales posibilidades. La precariedad del sistema de partidos se hace evidente no sólo en la cuestionable representatividad de algunos candidatos sino también en su precaria formación política.

Derechos e interculturalidad:
una revisión de nuestras culturas políticas

Quizás el logro más importante de la sistematización reseñada en las páginas previas haya sido el identificar uno de los mayores desafíos del presente y del mañana: la pervivencia de múltiples identidades, valores contrapuestos, leal-

tades encontradas en la mayoría de las poblaciones con las cuales nos hemos relacionado: las “múltiples pieles” de la identidad, tal como caracterizó este fenómeno, hace algunos años, Gonzalo Portocarrero.

Se trata indudablemente de la sobreposición de diversos procesos trunco de transculturación y modernización. Cada uno de ellos ha dejado “algo”, pero ninguno ha logrado recomponer un marco sólido y estable de referencia. Tal como señala Manuel Burga refiriéndose a las primeras décadas posteriores a la conquista, las sociedades andinas sobrevivieron en una permanente negociación en la que la adaptación fue una de las variantes más recurrentes. Resistencia y adaptación frente a las conquistas –no está por de más recordar que el Estado inca que encontraron los españoles fue un Estado expansionista– frente al régimen colonial y el catolicismo; frente a la República en sus diversas variantes; frente a los fenómenos más recientes: la globalización, el autoritarismo senderista, el autoritarismo fujimorista.

Más allá de las discusiones teóricas en torno a la interculturalidad y la promoción de los derechos, es fundamental entender que la diversidad cultural es a la vez un desafío y una oportunidad para la promoción de los mismos. Para ello es fundamental prestar particular atención a los derechos culturales, aspecto poco desarrollado en general. No basta tener propuestas y materiales diferenciados, según departamentos y en las lenguas originarias, es necesario dar pasos en la tarea de “traducir” la concepción de derechos a las matrices culturales de cada sociedad.

¿Hasta qué punto la participación en los procesos electorales no es sino una “adaptación democrática” que recubre otros procesos? Es difícil dar una respuesta homogénea y definitiva. Pareciera que hay sectores de la sociedad rural peruana –andina y amazónica– que han incorporado de manera consistente la participación en el sistema político formal como parte de sus estrategias de supervivencia. Sin embargo, también se presentan casos en los cuales la participación política está fuertemente condicionada por mecanismos de sanción o recompensa.

Lo que sí es cierto para la gran mayoría de comunidades es que la distancia frente al sistema formal de representación sigue siendo muy grande. Candidatos, primero, y representantes electos, luego, son ajenos, “forasteros” en el mundo andino. Curiosamente, con contadas excepciones, tampoco prosperan candidaturas indígenas. Subyace la idea de que el Estado es un “mundo ajeno”, pertenece a otros, acceder a él hasta puede ser peligroso.

Es fácil calificar tales o cuales comportamientos políticos como “clientelistas”. Y reforzar el argumento con referencias a la historia previa. Pero un juicio como éste supone que se tiene claro qué es o debe ser un “comportamiento

democrático”. Podría argumentarse que lo que se califica de “clientelista” no es sino una versión –quizás empobrecida– de la relación de “reciprocidad” entre comunidades y estados que ha tenido larga vigencia en los Andes. Si se quiere comprender, es necesario abandonar calificaciones *a priori*. Entre otras razones, porque supone aceptar sin discusión la noción de que el voto –y en general el conjunto de los derechos políticos– son eventos individuales, decisiones basadas en deliberaciones utilitarias que suponen una total transparencia informativa. Con este criterio no sólo se descalifican prácticas en las que es indudable que existen elementos de manipulación por parte de agentes externos –como es el caso de la historia reciente peruana– sino también lealtades electorales de clase: el voto de los sindicatos por los laboristas, los socialistas o los demócratas; el voto de minorías pobres por determinados partidos; etcétera. Normalmente los proponentes de esta visión no ven hacia el otro lado del espectro: la lealtad electoral de empresarios y ricos con los partidos de derecha.

Para poder analizar el alcance y limitaciones del voto, para poder construir una “visión” del candidato y del votante ideales, habría que responder antes algunas preguntas: ¿qué son prácticas de ejercicio ciudadano en el contexto de comunidades andinas y amazónicas con una densa tradición, viviendo a la defensiva y en particular en la supervivencia?, ¿cómo evitar que sean solamente prácticas adaptativas que garantizan la negociación con el Estado pero que no se interiorizan?, ¿qué sería una cultura de derechos en el contexto descrito?

A partir del balance de las percepciones recogidas quedaron pendientes algunas preguntas que a primera vista pueden parecer obvias. ¿Qué significa votar en el Perú?, ¿se trata del ejercicio individual de un derecho, el de elegir gobernantes y representantes?, ¿es el resultado de una deliberación privada, una elección racional, guiada por criterios utilitarios? Tal como se señaló anteriormente, esto no es así, al menos para porciones significativas de los electores, ni siquiera en los países en los que se inventó este procedimiento.

¿Cómo se vota en el Perú? Es decir, ¿cómo se construye la decisión que va a llevar a marcar de una manera u otra la célula electoral? Curiosamente, uno de los rasgos mencionados –el hecho de que el voto “se conversa”– se acerca bastante a la llamada democracia deliberativa, propugnada con fuerza en países de gran tradición liberal. Ahora bien, ¿cuáles son los criterios –la “buena regla” a la que hacía alusión uno de nuestros entrevistados– para construir esa decisión? Puede ser una buena intención que anima a promotores de derechos humanos el proponer como criterio central la consideración de las propias demandas y de los derechos. Pero seguramente hay otros criterios que también entran en juego y que requieren ser “educados”, es decir depurados y afinados. En otros proyectos se ha insistido en el perfil del buen

gobernante o del buen parlamentario. Habría que examinar los resultados obtenidos para incorporarlos a una propuesta más amplia.

Pero hay otros elementos que no por problemáticos pueden ser dejados de lado. Las consideraciones identitarias (étnicas, regionales, de género, de clase), las razones de lealtad, agradecimiento, temor, etcétera; la valoración de la cohesión comunitaria por encima de la autonomía individual, la propensión a estar del lado del ganador, etcétera. Una cultura política democrática no se construye en el vacío, ni la sociedad ni cada uno de sus integrantes es una *tabula rasa* en la que se pueden escribir principios abstractos. La única cultura democrática posible es aquella que se articula y legitima a partir de lo más avanzado (el “buen sentido” gramsciano) de la sociedad tal cual es.

Profundizando la mirada: derechos en diversos contextos

La investigación en torno a Oportunidades y desafíos para la promoción de los derechos humanos y el desarrollo en comunidades andinas y amazónicas peruanas, buscó dar continuidad a las indagaciones reseñadas en las páginas previas. Se trató de profundizar en las conclusiones mencionadas a través de un trabajo de campo y análisis del mismo en cinco escenarios locales:

- Un barrio del distrito de Chilca, en Huancayo, con fuerte presencia de población desplazada por la violencia política proveniente de departamentos del centro y sur del país.
- El distrito de Yauli, en la provincia de Huancavelica, con particular atención sobre la incidencia de la Federación Distrital de Mujeres en la política local.
- La provincia de Vilcashuamán, Ayacucho, analizando la participación local de los jóvenes vilquininos que estudian en la Universidad de Huamanga.
- El distrito de Limatambo, recogiendo las percepciones y actitudes políticas de comuneros en relación con el proceso de democracia participativa de los últimos años.
- El distrito de Cenepa, en la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, mayoritariamente aguaruna, buscando analizar las relaciones entre sistemas de autoridad tradicionales y “modernos”.

La selección de comunidades-organizaciones-sectores sociales para esta investigación buscó cubrir casos que de alguna manera son representativos del conjunto de comunidades andino-amazónicas. Si bien la diferencia urbano-

rural es cada vez más difícil de establecer en términos nítidos, la investigación priorizó el caso de comunidades rurales con diversos niveles de inserción en espacios urbanos. El caso límite lo representa la organización de pobladores andinos desplazados por la violencia residentes en Huancayo.

Tratándose en general de comunidades en situación de pobreza y pobreza extrema, se incluyeron casos que representan diversos niveles de inserción en relaciones de mercado así como diversas perspectivas de desarrollo. En cuanto a lo primero, el caso de menor articulación al mercado lo representarían las comunidades aguarunas. En relación con la dinámica de desarrollo, el caso más avanzado sería el de las comunidades del ámbito del distrito de Limatambo (Anta, Cusco).

Habitualmente, los niveles de incorporación al mercado avanzan en desmedro de los niveles de cohesión interna. En relación con este factor la selección de casos garantizaría el acceso a diversas experiencias: alta cohesión interna y escaso desarrollo (Aguarunas); débil cohesión interna con limitado desarrollo (desplazados en Huancayo); dinámicas de desarrollo y redefinición de la cohesión interna (mujeres de Yauli, Huancavelica, y comunidad de Limatambo, Cusco).

También se tomaron en cuenta para la selección de los casos criterios vinculados con la experiencia política reciente de las comunidades. En primer lugar, las diversas formas en las que éstas fueron afectadas por el proceso de violencia política: se incluyen tanto comunidades desplazadas (Huancayo) como resistentes (mujeres de Yauli), así como el caso de una comunidad en una zona en la que no hubo incidencia directa de la violencia (Limatambo). En segundo lugar, los niveles de participación política en los procesos locales y regionales (alto en el caso de Limatambo y Yauli, débil o inexistente en los otros dos casos). Por último, los niveles de participación en los procesos políticos nacionales. El caso de la Universidad de Huamanga se incluye en tanto su importancia como espacio de encuentro entre jóvenes provenientes de espacios rurales o semirurales y procesos de modernización cultural, así mismo en tanto espacio de politización con diversas perspectivas en las últimas décadas.

Si bien la indagación comenzó con la pregunta por los derechos, en cada uno de los casos se abrió a diversos aspectos. Esto se refleja en cada una de las síntesis que a continuación se presenta.

Huancayo: las "oportunidades" del desplazamiento

Una peculiar historia, reconstruida por Nelson Manrique, así como oportunidades contemporáneas, han hecho de Huancayo una ciudad moderna y andina, cabecera de la región central y de la expansión hacia el oriente amazónico.

No es casual que su historia política sea rica en organización y liderazgos. Y si bien esta historia ha sido, durante buena parte del siglo XX, fundamentalmente urbana, no ha dejado de tener episodios a través de los cuales los sectores rurales hacían sentir su presencia y ganaban espacios de presencia y representación. Quizás el momento culminante de este proceso haya sido la movilización campesina-comunera que alrededor de 1959 –años de tomas de tierras, documentados en la saga literaria de Manuel Scorza– crea la Universidad Comunal, hoy Universidad Nacional del Centro. Con ella culmina un ciclo de presión por la movilidad social a través de la educación y se abren procesos de ampliación de la base social de la élite económica y política regional. En los años siguientes la hegemonía tradicional del APRA comenzará a ser contestada por movimientos de izquierda que llegan a ganar el gobierno municipal en la década de los ochenta con Izquierda Unida (IU).

Sin embargo, algunos rasgos de la política local-regional se mantienen. Por un lado, la importante capacidad de negociación de sus élites; por otro, la explosividad en algunos momentos cruciales de la historia política: el movimiento del 15 de julio de 1945 que termina en una masacre, el apedreamiento de Odría en 1962, las movilizaciones al final de fujimorismo.

Al aproximarnos a los procesos electorales contemporáneos, constatamos que esta ambigüedad sobrevive. La aparente movilidad política convive con negociaciones corporativas entre algunos movimientos sociales y los partidos políticos (tal como sucedió en las zonas de ronderos, Alto y Bajo Tulumayo) y la intensa actividad de los candidatos entre diversas redes sociales a partir de promesas que buscan atender demandas específicas. Y en la articulación de estas redes conviven razones reivindicativas con argumentos identitarios que apelan sobre todo a los diversos orígenes: por su dinamismo económico, primero, por el impacto de la violencia, después, Huancayo ha sido foco de atracción de migrantes de toda la región central. Y estos migrantes han tendido sus redes en la pujante ciudad andina.

La investigación, desarrollada en el marco del proceso electoral municipal-regional, tuvo como uno de sus escenarios el barrio La Esperanza en el distrito de Chilca de la ciudad de Huancayo. Se trata de un distrito con más de 70,000 habitantes y que, si bien es considerado como “regular” en términos de pobreza, incluye zonas en las que residen los más pobres de Huancayo. La gran mayoría de los habitantes de La Esperanza son desplazados por la violencia, provenientes de las áreas rurales de la zona sur, de los departamentos de Huancavelica y Ayacucho. Cuenta con un incipiente tejido social: cinco Comités de Vaso de Leche, dos comedores popular e infantil, el Centro de Salud y un Centro Educativo Inicial. La Junta Vecinal

es la principal institución y ha organizado a la población en cinco sectores. Estos son: La Esperanza, Unión Progreso, San Cristóbal, Buenos Aires y Túpac Amaru. Las principales autoridades de la localidad, según versión de los pobladores, son el gobernador, como representante del gobierno, y el presidente de la Junta Vecinal. La titulación de terrenos se limita a la zona baja, es decir, la de mayor tiempo de ocupación. La Junta Vecinal tiene como parte de sus logros haber impulsado la construcción del Centro de Salud con apoyo gubernamental y de la cooperación internacional.

Las semanas previas al proceso electoral no se registraron eventos abiertos significativos vinculados con las campañas. Podría decirse que las elecciones eran marginales a las preocupaciones de los pobladores, marcados por las demandas de la supervivencia en una ciudad ajena. Sin embargo, otras relaciones estaban operando. Integrantes o personeros de las diversas listas que candidateaban al municipio distrital se acercaban a los dirigentes de las organizaciones para negociar el voto de sus afiliados. La negociación era muy simple: consistía en ofrecer algunos bienes a cambio de los votos que –se suponía– estaban en manos del dirigente.

De hecho, el sábado previo a las elecciones uno de los candidatos –y alcalde distrital en ejercicio– convocó a las presidentas de los comités del Vaso de Leche para un reparto de alimentos. Enterados otros tres candidatos, ingresaron y pidieron participar como parte de la campaña política, ante lo cual la directiva optó por dispersar la reunión. Sin embargo, horas más tarde el reparto se produjo. De hecho, este candidato ganó las elecciones y, en la interpretación de muchos vecinos, el reparto tuvo un efecto decisivo en el cambio de orientación de muchos votos en el día final.

Dado el volumen electoral del distrito de Chilca (más de 34,000 electores) es poco creíble que un reparto de alimentos (que en el mejor de los casos beneficiaría a 250 socias de los comités del Vaso de Leche) pudiese modificar tendencias electorales previas. Lo que interesa resaltar son dos asuntos: en primer lugar, lo asentadas que están estas prácticas en las conductas de los candidatos, lo que lleva a pensar que tienen un valor más allá del cálculo utilitario (bienes por votos). En segundo lugar, la valoración que la población tiene del impacto de estas prácticas. Si bien hay opiniones –como la que se mencionó en la primera parte de este trabajo– en el sentido de que “recibir no es votar”, la interpretación que hacen los que observan dichos eventos es que, quienes han recibido, votarán por los candidatos-donantes, a pesar de un contexto que cuestionaba fuertemente estos comportamientos “clientelistas”.

Aun cuando no sea dicho en primera persona, subyace la convicción de que los sectores más vulnerables de la población son altamente manipula-

bles. Probablemente el candidato, al donar determinados bienes, no sólo está actuando en un evento de su campaña en función de ganar votos –los votos de los beneficiarios directos de su reparto–, sino que está prefigurando su actuación como autoridad y, en ese sentido, produciendo un evento ante el conjunto de su comunidad. Sea donando alimentos o locales, o llevando servicios de salud, el candidato está escenificando su plan y su estilo de gobierno. Se prefigura como un compasivo proveedor de bienes y servicios, paternal y preocupado por los más necesitados.

La historia electoral del distrito es bastante peculiar. En las elecciones municipales de 1998 ganó Vamos Vecino con apenas 3,967 votos de 13,392 válidos, en tanto los blancos y nulos sumaron más de 13,000 votos. En las elecciones presidenciales del 2000 ganó Fujimori (con 15,043 votos de 29,868 válidos) y en las del 2001, Toledo (con 9,845 votos en la primera vuelta y 16,865 en la segunda). Es notoria la diferencia entre las opciones regionales y las municipales. Para el gobierno regional vence la lista de Todos por Junín con 9,917 votos, en tanto que para los municipios (distrital y provincial) ganan las listas de Unidos por Junín (con más de 7,000 votos en cada caso). La diferencia más llamativa entre los procesos electorales recientes está, sin embargo, en el número de listas. Mientras que en 1998 compitieron nueve de ellas al municipio distrital, en el 2002 lo hicieron 19, de las cuales cinco reivindicaban identidades locales.

En el caso de Chilca, sin embargo, las campañas no podían restringirse a ofertas de obras y provisión de bienes y servicios. Era notorio el intento por articular ofertas de participación de la población en los futuros gobiernos locales. Por otro lado, era evidente la desconexión entre las campañas municipales y la campaña regional. No sólo en términos de mensajes y candidatos, sino también del interés de los pobladores.

La indagación sobre percepciones de derechos se centró en las mujeres que participan en las organizaciones de supervivencia. La mayoría de ellas de origen rural, desplazadas por la violencia y analfabetas. Complementan sus ingresos con actividades de venta de alimentos o lavando ropa y, en general, su preocupación se agota en la agenda de la supervivencia: alimentación, atención a la salud y algo de educación para los hijos. Se quejan de que los programas de apoyo suelen discontinuarse y se pierden espacios de socialización y oportunidades de aprender e intentar algunas actividades económicas complementarias. Las referencias a una agenda “pública” son escasas, y vinculadas también a la “emergencia”: ausencia de desagües, basura que se acumula, etcétera. En esto coinciden diversos testimonios:

en cuanto a exigencias que haría a las autoridades está la de construir desagüe porque hay mucha contaminación... Y (hay) el problema de recojo de la basura, que venga el carro basurero... Que haya un puesto policial, acá tenemos acciones de seguridad, utilizamos el pito. Hay mucho robo... Exigiría que arregle o mejore el barrio. Le pediría que arregle la calle.

A esto se suman demandas de capacitación para jóvenes y trabajo: "(Pediríamos) a las autoridades charlas con videos, más que nada a la juventud... Han hecho promesas de implementar talleres para los jóvenes y trabajo, manualidades... Lo que pueda, que cumpla sus promesas."

¿Qué lógica subyace a estos fragmentarios discursos? Reclamo de demandas basadas en promesas, una relación pasiva de cara a los gobernantes y una cierta "comprensión" de sus límites: "lo que pueda, que cumpla sus promesas". El reclamo del cumplimiento es ciertamente una de las dimensiones de una lógica de derechos. El problema aquí, sin embargo, es que la fuente para dicho reclamo no es algo que se identifica como propio, como inherente a la condición humana, sino algo contingente: la "promesa" de la autoridad. Apenas si se menciona una dimensión más cualitativa cuando se hace referencia al reclamo de buen trato: "El derecho a ser tratado bien, al comedor (no) nos va a dar cosas que no son aptos para personas, no somos animales... Si fuera alcaldesa, convocaría a un concurso para el trabajo de los empleados, para que estén los más capaces y que tratan bien."

La noción de progreso es muy vaga, en todo caso se lo identifica con lo contrario a pobreza. Progreso es "mejoramiento", "es el trabajo por el barrio", "que haya servicios". Y, como en casi todo el país, se asocia fuertemente con la educación.

Desde que ganó visibilidad el problema del desplazamiento como efecto de la violencia política (se calcula que más de 600,000 personas tuvieron que huir de sus zonas de origen), se abrió la discusión sobre el destino final de estas personas. La idea inicial de que se trataría de apoyar procesos de retorno, en la medida que el país se pacificara, comenzó a confrontarse con los procesos de adaptación de los desplazados a sus nuevos escenarios. ¿Qué los llevaba –y los lleva– a aceptar condiciones tan duras de pobreza y exclusión en escenarios hostiles? Las respuestas de las mujeres desplazadas asentadas en La Esperanza, Chilca, nos dan algunas pistas.

En primer lugar, señalan que sí han retornado y lo hacen con cierta frecuencia. Por ejemplo, no dejan de asistir a las fiestas patronales. Pero, en general, "no regresan a sus pueblos porque están establecidos". Probable-

mente esto signifique que ya han encontrado “puntos de equilibrio” que les permiten no sólo sobrevivir sino tener planes de vida con ciertas expectativas de progreso. Dentro de esto ocupa un lugar central la consideración en torno al futuro de los hijos y la educación: “Sí me gustaría regresar, pero no hay acceso. Los hijos no tienen educación adecuada... No me gustaría regresar porque la agricultura no es rentable, es todavía al año.”

A pesar de todo, el balance es favorable a las oportunidades que ofrece la ciudad, incluso viviendo en sus confines, excluido de la mayoría de los bienes públicos. Hay, sin embargo, otra dimensión del retorno que vale la pena mencionar porque incentiva expectativas y comportamientos políticos futuros: “Sí me gustaría regresar a Huaribamba, Tayacaja, me gustaría para abrir la mente de las personas... (porque) entran gente que tienen estudios para engañarles. Pero no puedo por mis hijos, estudian mis hijos... También en mi barrio hago eso, les saco las vendas de los ojos, para que aprendan, para que sepan.”

Pero no sólo la consideración sobre el futuro de los hijos es la que lleva a optar por la ciudad. Para entender mejor las razones comparemos el caso anterior con el de un comedor popular en el distrito de El Tambo, Huancayo, zona de mayor desarrollo urbano que la anterior.

El comedor de Micaela Bastidas, Madre de la Paz, atiende entre 50 y 70 personas, de las cuales 45 son socias. Tiene 11 años de existencia y se precia de ser “un grupo fortalecido, no margina, todas somos iguales, trabajamos igual”. Las entrevistas revelaron una agenda más amplia, en la que la demanda de obras se vincula con apreciaciones sobre participación y respeto:

(Tenemos) derecho a la alimentación, a la salud, a través del Programa del Vaso de Leche y el de los Comedores, también a la educación, a la igualdad, equidad. A no ser manipuladas ni humilladas. Por ser pobres no nos van a dar desperdicio... Debe haber igualdad. Derecho es también ser bien tratados, siempre deben de consultar al pueblo para hacer algo.

El comedor ha pasado a ser la retaguardia segura de una agenda personal y familiar de progreso más amplia. No sólo en tanto la organización del comedor les ha permitido desarrollar capacidades y acceder a recursos para el desarrollo de actividades económicas complementarias, en cuanto les significa un ahorro que canalizan hacia la construcción y mejora de sus viviendas. “Nuestra aspiración es formar una microempresa, repotenciar el comedor como restaurante con autogestión, pero para eso necesitamos una orientación y un profesional para hacer ese proyecto. Que se ponga una microempresa para salir adelante. Que nos implementen bien para hacer como un restaurant, como empresa.”

Las razones para postergar el retorno a la zona de origen son aquí más fuertes: “Viví en Huancavelica 14 años y no quiero regresar allí porque las personas son muy sumisas (frente) a la gente que tiene dinero, éstos los manejan. A las personas que tenemos otras ideas nos marginan.”

Quizás también a esta persona se le ocurra que podría retornar para modificar esta marginación. Más allá de los resultados de la investigación, numerosos testimonios señalan que existe un proceso de ida y vuelta entre Huancayo y Huancavelica que compromete no sólo la economía sino también la política. La mayor parte de la élite política huancavelicana se formó en la Universidad del Centro. Y, por otro lado, son cada vez más los huancavelicanos que ocupan cargos de representación en y por Junín (caso del actual parlamentario Chamorro y su hermana, alcaldesa de Chilca).

“Ciudadanos” y mujeres comuneras en el distrito de Yauli

Si bien Yauli alcanzó la categoría de distrito en 1962, los orígenes y desarrollo del centro poblado se vinculan con la historia del ferrocarril Huancayo-Huancavelica que estableció una estación en medio de los terrenos que pertenecían a la hacienda Ambato, propiedad del Colegio Nacional la Victoria de Ayacucho. El proceso estuvo marcado por el permanente conflicto entre el arrendatario de la hacienda y los campesinos, por un lado, y los trabajadores del ferrocarril que comenzaron a construir sus viviendas en el terreno que fue concedido a la empresa ferrocarrilera, por otro. En los alrededores de la estación se levantó la nueva ciudad.

A pesar del desarrollo de la ciudad y de algunas actividades comerciales e industriales en ella, el distrito no dejó nunca de ser predominantemente rural. Actualmente se registran 44 comunidades con 22 centros poblados; el 80 por ciento de la población vive en el campo. Los datos oficiales consignan una población de 28,589 habitantes y es considerado un distrito “muy pobre”. La mayoría se dedica a la agricultura, la ganadería y a la artesanía. Aunque es predominante el autoconsumo, los excedentes se canalizan hacia los mercados regionales a través del ferrocarril y la carretera que los vinculan con Huancavelica y Huancayo. Como se trata de la estación más cercana a Huancavelica en una zona de huaycos, ha sido frecuente el que se transforme en una parada obligatoria y prolongada con múltiples beneficios económicos para la población.

La ciudad ha tenido una pequeña industria bastante activa, hoy en decadencia: molinos de grano y elaboración de helados.

Existe una Federación Campesina organizada en cuatro cuencas, esquema que se repite para el caso de la Federación de Mujeres de Yauli (Femucay). La

historia registra un famoso episodio de justicia comunal –en los años del velasquismo– que tuvo lugar en una de las comunidades del distrito: Hayanay. En los años de la violencia, se produjeron múltiples enfrentamientos con Sendero Luminoso, particularmente en el territorio de los Chopccas.

Zona de haciendas en deterioro con propietarios ausentes, comunidades relativamente fuertes –puesto de manifiesto en el hecho de que incluso en la ciudad la vida social se desenvuelve en quechua–, atravesada por el ferrocarril y sus ilusiones, con fallidos proyectos de articulación al mercado regional, incorpora en esta historia los efectos de la violencia y el empobrecimiento de las últimas dos décadas.

En este marco, lo primero que se pudo constatar en el trabajo de campo que tenía como objetivo identificar el sentido del proceso electoral y los comportamientos particularmente entre las mujeres rurales organizadas en el Femucay, fue la extrema fragmentación del escenario social. Si bien la Femucay tiene su sede en la ciudad, su principal base está en las comunidades y hacia ellas orienta su actividad. Afirman tener 68 clubes de madres y 4,282 mujeres afiliadas. Desarrollan actividades de capacitación, promoción de derechos de las mujeres y apoyo a actividades económicas realizadas por las mujeres, vía préstamos de un fondo rotatorio. La opinión mayoritaria de los habitantes de la ciudad es crítica, ven a la Femucay como “empresa, plataforma política, conflictiva”. Parece ser que esta percepción se refuerza por los problemas de renovación de dirigentes y las dificultades para incorporar mujeres de origen rural que migran a la ciudad. Esta actitud llega a campañas, vía el rumor, contra algunas de las iniciativas de la Femucay como los *wawa wasi*, estigmatizados como “politizados” y vinculados con el tráfico de menores.

Un ejemplo de esta valoración es la que transmite el siguiente testimonio, de un líder urbano que anteriormente estuvo vinculado con la federación campesina:

Es una organización que tiene presupuesto y que a Yauli traen a extranjeros. Ellas toman el nombre de Yauli para pedir plata, incluso no son de acá, ¿de dónde serán? Trabajan alrededor de 15 años y no han obtenido nada para Yauli, para qué, son más de las comunidades. En cada reunión llevan su voz, tienen propuestas, por ejemplo, para el día lunes que es el cabildo: quieren reclamar el nombramiento de las personas de ellas (pero) nadie es profesional así no se puede avanzar.

Este tipo de percepciones lleva a que, por ejemplo, si la Federación desarrolla acciones de su programa de crédito en los meses de campaña electoral, se diga

que están comprando votos, aun cuando las principales dirigentes no fuesen candidatas en ninguna lista.

Obviamente las dirigentes rechazan estas acusaciones pero tienen el problema de cómo romper las consecuencias de las mismas. Y uno de los escenarios en el que esto es más complejo es el de la participación política. Los intentos de participación han sido fallidos. La posibilidad de que la Federación participe de manera "corporativa" además de discutible es poco viable. A primera vista podría pensarse que la mayoría rural no debería tener dificultades para imponerse. Esto, sin embargo, supone que los alineamientos sociales y políticos tendrían una lógica de "clase" o, si se prefiere una figura espacial, de círculos concéntricos (el poblado o ciudad pequeña, al centro; las comunidades como un cerco amplio alrededor). No es así; tanto las relaciones como los vínculos pasan por el poblado. Los alineamientos se establecen en torno a los diversos grupos que se disputan el poder en él. La figura es más bien "radial": cada segmento del supuesto "cerco" comunal está articulado con determinado sector del núcleo urbano y actúa en relación con él. Ésta es, probablemente, una de las claves de la persistencia de la hegemonía de las élites locales a pesar de su deterioro económico y social: su capacidad de establecer buenos "convenios" (testimonio del líder Ashaninka, recogido en 2001, mencionado anteriormente) con las comunidades que no tienen otra manera de acceder a los recursos que manejan los poderes regionales y nacionales que no sea a través de las élites ciudadanas.

La Femucay intentó promover actividades de debate electoral, pero sólo una minoría de los candidatos aceptó participar. Las mujeres han reiterado su voluntad de prepararse para participar en las elecciones del 2006.

Otro actor colateral al proceso electoral fue la agrupación de estudiantes yaulinos en Huancayo. Como tantos jóvenes de origen provinciano viven tensados entre el mandato familiar de progresar y un sentido de misión que los devuelve a su lugar de origen. En ambos discursos la educación ocupa un lugar central. Ellos también contribuyeron en el fallido intento de promover el debate entre los candidatos.

A pesar que Yauli tiene su mesa de concertación contra la pobreza y cuenta con Plan de Desarrollo Estratégico, la campaña electoral se desarrolló en torno a temas aparentemente más urgentes y elusivos en términos políticos.

El problema central de la agenda local era el del corte del servicio de luz por una pésima gestión de los cobros a los vecinos y los pagos a la empresa proveedora por parte del anterior alcalde (lo que de hecho llevó a su destitución). Esto afectó muy seriamente a los vecinos y en particular a quienes desarrollaban alguna actividad económica (quienes a su vez habían resultado

largamente subsidiados). Ciertamente esta “agenda urgente” respondía a los intereses de estos últimos. En la historia previa del municipio las mejores gestiones están asociadas a obras físicas en la ciudad y algunos avances urbanísticos (difíciles de ejecutar por un exacerbado individualismo de los propietarios y una vocación de pleito judicial generalizada). Como señala un testimonio: “El terreno es sagrado para cada yaulino, no se les puede hablar de alineamientos de calles: menos juicio de tierras, ahí son capaces de todo, (por eso) el desagüe falta en muchos sectores de Yauli, sólo algunos tienen.”

Las peores gestiones están vinculadas con mal uso de los escasos recursos. El municipio no deja de ser visto como una fuente de empleo que debería dar prioridad a los lugareños.

A partir de estos antecedentes, la campaña descansa, antes que en propuestas globales, en las garantías de gestión que ofrezca el candidato y en redes eficaces que legitimen esta imagen ante la población. Quien a la postre ganaría la elección –de hecho reelección dado que en dos ocasiones anteriores fue alcalde– logró esto. Un testimonio lo expresa de la siguiente manera: “El alcalde reelecto es sencillo, no es profesional, se mezcla con la gente. Él ha ganado con el voto urbano; el voto rural se ha dispersado.”

Lo que no señala, como sí lo hace una dirigente de la F (la Femucay) es que el alcalde forma parte de las redes locales de poder a partir de sus experiencias previas de gobierno. A lo que la dirigente añade un cuestionamiento moral: tiene dos mujeres: “Lorgio Rojas tiene dos compromisos y las dos mujeres han hecho campaña política, tiene dos suegros y dos suegras, ¿cómo va a ser padre del pueblo con dos mujeres?”

Es difícil identificar algunos eventos centrales de la campaña electoral. Se trata más bien de un proceso acumulativo de compromisos en los cuales juegan un rol central las relaciones familiares y un número muy amplio de intermediarios, así como el uso y abuso del rumor.

Entre el rumor y la sospecha se construye un relato que atribuye un carácter fraudulento a un apagón que tuvo lugar la noche del escrutinio. Según señala Zenobia de la Cruz (representante la Femucay), el día de las elecciones, durante el escrutinio, se decía que primero iba ganando Mincap (Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales), seguido del Fredecij y Somos Perú. El rumor se mantuvo en la noche hasta que sucedió el apagón –hacia las 11 p.m.– y a medianoche apareció Rojas como el ganador. Ella señala que la policía está involucrada en ello, el con cuñado de Lorgio es policía y es quien habría cambiado los resultados de las elecciones.

El humor desconfiado se mantiene después de las elecciones. En un primer cabildo abierto el alcalde anunció que se entregaría a los centros pobla-

dos su presupuesto como desembolso directo, previa acreditación. Frente a lo cual, señala un testimonio: "mucha gente estuvo descontenta porque van a desconocerlos, y (decían) que se va crear una sogá (el alcalde) que quizás lo van a revocar".

Dado que había ofrecido trabajo, ha creado nuevas plazas en el municipio. La crítica de parte de sus opositores se extiende a programas de empleo temporal que, se dice, terminan en manos de sus allegados.

En los testimonios recogidos hay referencia a las carencias en el terreno de diversos derechos sociales, en particular educación y salud. Más allá de las habituales referencias a los problemas de infraestructura, llaman la atención algunas reflexiones más bien cualitativas sobre la educación:

Los que vienen de las alturas están en los colegios. Hay baja calidad en la educación. La necesidad es mucha [pero los profesores] están hasta el miércoles, jueves y viernes ya no asisten. Un solo profesor conduce a 20 alumnos. Faltan materiales. La mayoría de los profesores saben quechua, les enseñan en quechua, pero luego para estudios superiores tienen problemas. Inglés no saben. No saben computación. Estamos en era digitalizada... Se debe actualizar la bibliografía de la biblioteca, pero sólo un tercio de los libros son actualizados. Por falta de dinero buenos estudiantes no pueden continuar sus estudios superiores. La mayoría de los profesores son de Huancavelica. Pocos se actualizan. Hay profesores que se compran el título.

Como es previsible la precariedad de derechos va de la mano con la precariedad en el terreno de las obligaciones. Tal como señala el Juez de Paz: "La gente acá es un poco rebelde. De un 100 por ciento, sólo el 20 por ciento cumplen."

Esto probablemente está conectado con la crisis de los servicios y en particular la luz. Ahora bien, el no cumplimiento de la gente se correlaciona con el Alcalde: "Depende del comportamiento del alcalde entrante."

Lo cual lleva a un deterioro de los bienes públicos, como señala una trabajadora del municipio: "Lamentablemente las cosas malas van creciendo. Las cosas buenas se van deteriorando. Lamentablemente la gente ve por sí mismo y no para los demás."

Una observación final de la experiencia en Yauli es la que resulta de los testimonios de dos personas que trabajaron en la observación y las entrevistas. Mientras que una lo hizo principalmente en castellano, recogiendo discursos parcos y en un tono de súplica que suponían una distancia jerárquica

con la investigadora, la otra lo hizo en quechua recogiendo discursos más ricos, matizados y menos jerárquicos. En un contexto de dominación y exclusión, las diversas funciones del lenguaje devienen en los usos diferenciados del bilingüismo: una lengua es funcional a la dominación, la otra mantiene un abanico más amplio de connotaciones.

Ayacucho: concientizar en tiempos inciertos

A inicios de la década de 1970, una monografía que no tuvo sino una precaria edición a mimeógrafo daba cuenta de algunas decenas de investigaciones realizadas por estudiantes y jóvenes egresados de la Universidad de Huamanga, en el departamento de Ayacucho. Los someros resúmenes apenas si daban cuenta del contenido de tales trabajos. Si hubiesen sido leídos con atención podrían haber dado la pista de los procesos que sacudirían al departamento en las décadas siguientes. La autora, Catalina Adrianzen, cobraría cierta fama en los años posteriores. Se trataba de la esposa de Osmán Morote, número dos de Sendero Luminoso a inicios de los 1980.

Los trabajos en cuestión daban cuenta del marcado interés de dichos estudiantes por la situación económica y social del departamento, en particular de sus provincias centrales. Los títulos expresaban de manera bastante elocuente la óptica de los mismos. Se trataba de análisis desde un punto de vista “maoísta” y trataban de establecer un análisis de los conflictos en clave de “lucha de clases”. Tales trabajos expresaban el movimiento de retorno de numerosos jóvenes vilquinos que en la segunda mitad del siglo XX habían accedido masivamente a la educación y habían logrado profesionalizarse en la reabierta Universidad de Humanga.

Lejos de ser una zona de dominación terrateniente, como lo suponían muchas de las tesis mencionadas, Vilcashuamán otrora “curacazgo muy principal”, alternó, desde la Colonia, prolongados periodos de decadencia y efímero progreso. Huamanga y Cangallo lo habían remplazado como centros regionales, según constataba Riva Agüero al visitarla en 1912. Sin embargo, fue recuperando dinamismo en la medida que diversas vías la conectaron con Huamanga e Ica. Las estadísticas oficiales señalan una población de 12,537 personas en el distrito capital de la provincia, ubicándolo como “muy pobre” en el mapa respectivo. La ganadería tuvo cierto auge, siendo la región de asentamiento de los célebres “morochucos... gauchos y cosacos del Perú” (Riva Agüero, 1969). Probablemente esta identidad es la que marca su diferencia dentro del departamento motivando los procesos de segregación y afirmación que

explican en buena cuenta su involucramiento en el proceso de violencia contemporáneo.

El incipiente dinamismo económico hizo de esta región uno de los escenarios más dinámicos de los procesos de movilidad social típicos de la segunda mitad del siglo XX. En particular la movilidad a través de la escuela. La matrícula escolar se duplica en menos de una década y los egresados comenzaron a llegar a la Universidad de Huamanga. Allí, sin embargo, se encontrarían con una fuerte discriminación debido a su origen rural, su habla, su vestimenta. Probablemente condicionados por una “mandato generacional” tendían a concentrarse en las facultades de Educación, Agronomía, Ciencias Sociales y Obstetricia (las mujeres). En las aulas y patios se encontrarían con el maoísmo y, a través de él, con las claves explicativas de su pobreza y exclusión, así como con un proyecto de Revolución radical de base rural.

No es extraño, entonces que Vilcashuamán formase parte del “escenario principal” de la insurrección senderista y de la acción contrainsurgente. Al culminar su profesionalización numerosos vilquinos retornaron para copar el aparato educativo y otras esferas de la vida pública iniciando procesos de proselitismo entre los más jóvenes. Allí las muertes se han contado por miles, particularmente en los primeros años de la violencia.

¿Qué pueden significar las elecciones con esta dramática historia previa?, ¿qué sentido tiene hablar de derechos en un escenario que ha sufrido violaciones tan masivas de los mismos? Tanto las acciones de capacitación electoral que se desarrollaron en torno a las elecciones del 2001 como la investigación en torno al proceso del 2002 permiten ensayar algunas sorprendentes respuestas.

Las peculiaridades de la historia rural ayacuchana hicieron que este departamento estuviese bastante a la saga en cuanto a organización social y campesina en particular. Esto ha sido señalado repetidas veces como explicación de la facilidad con la cual Sendero Luminoso se asentó en estas zonas. La ausencia de incipientes mediaciones sociales facilitó una relación autoritaria partido-masa. A diferencia de lo que sucedería en el norte del departamento, en la región central no se percibe un accionar de rondas campesinas antisenderistas. Podría pensarse que esta relación autoritaria habría sido fácilmente cubierta por el fujimorismo en la década de 1990, pero no fue así. Vilcashuamán fue la única provincia en la que Vamos Vecino perdió las elecciones provinciales en 1998 a manos de un movimiento de raíces locales: Hatari Llacta. Éste obtuvo más de 2,000 de los 4,700 votos válidos, pero con un importante número de blancos, viciados y ausentes. En aquella ocasión

apenas participaron tres listas: Vamos Vecino, Hatary Llacta y Somos Perú. En el 2002 participarían siete listas.

Quizás el hecho de no haber participado activamente en la guerra del lado de las fuerzas del Estado, así como antecedentes identitarios que se mantuvieron vivos de manera oculta en las décadas más duras, contribuyan a explicar esto. Lo curioso es que este proceso se ve reforzado por la emergencia de algunos nuevos actores (organizaciones de supervivencia, retornantes y comunidades reorganizadas) y por el impacto en la dinámica social de algunas políticas del fujimorismo, particularmente de lo que podríamos llamar “el primer fujimorismo” (1990-1995). Dentro de un esquema de “eficiencia”, diversos organismos del Estado adoptaron un modelo de participación restringida bajo la forma de “núcleos ejecutores” de diversas obras locales. Cuando se rastrea la historia personal de quienes adquieren protagonismo en los escenarios locales y regionales de 1990 en adelante, se descubre que muchos de ellos se legitiman como dirigentes y establecen lazos con el Estado a partir de participaciones exitosas en tales “núcleos ejecutores”.

Es el encuentro entre estas experiencias y tradiciones de autonomía lo que explica la emergencia de movimientos como Hatari Llacta en un escenario totalmente copado por el proyecto autoritario del fujimorismo. Es cierto que rápidamente el gobierno ahogará los aprestos autonomistas de tal movimiento, pero la experiencia quedó para la década siguiente.

Otro proceso que tendrá incidencia en la escena política local es la reaparición de los jóvenes universitarios. En el marco de la crisis del fujimorismo la Universidad de Huamanga es escenario de movilizaciones estudiantiles y de la aparición de nuevas organizaciones. En continuidad con experiencias previas, una de las formas de organización que se expande es la que articula jóvenes de acuerdo con su lugar de origen. En este caso los vilquinos formarán la Federación de Jóvenes Vilquinos (Fejov), red generacional de alrededor de 40 miembros. Si se examina su composición y sus documentos se descubren sorprendentes continuidades con los jóvenes maoístas de los 1970, así como radicales diferencias. También éstos están asentados en facultades con una mayor “proyección social” (educación y obstetricia, por ejemplo). También se sienten motivados a “hacer algo” por Vicashuamán y tienen un diagnóstico crítico de las causas del atraso de su provincia. Sin embargo, lejos de organizarse en un esquema “insurreccional” lo hacen en torno a los temas que consideran cruciales para el desarrollo: educación, agro, turismo, etcétera. Al igual que sus antecesores asumen un discurso “concientizador” y repiten algunas fórmulas que seguramente escuchan con frecuencia en la

universidad: masa, pueblo y proletariado. Quizás por esto algunos adultos los acusan de estar manipulados por “políticos”.

Sin embargo, la asociación fuerte que establecen entre educación y progreso, la centralidad de la educación dentro de una aproximación intuitiva a los derechos, los pone en sintonía más que con los discursos de los años setenta con el progresismo de los sesenta. De hecho eluden toda referencia a los términos emblemáticos del discurso revolucionario: política, poder, lucha de clases, etcétera. Podría decirse que, más que una visión, estos jóvenes tienen una misión: concientizar, educar, progresar. El trasfondo es lo que se llamó “la idea crítica” en una versión depurada de sus elementos más radicales.

El proceso electoral del 2002 se presentó a los jóvenes de Fejov como una oportunidad para poner en práctica sus afanes “concientizadores”. Dos rasgos importantes de su aproximación al proceso electoral fueron el criticar el “clientelismo”, definido como el intercambio de votos por regalos, y la reivindicación de una identidad vilquina (“Vilcas para los vilquinos”). Junto a la Asociación de Residentes de Vilcas en Huamanga (ARVA) intentaron promover debates y otras actividades en relación al proceso. Aparentemente las actividades no tuvieron mucho impacto en el proceso.

En el proceso electoral se evidenció que doctrinas y programas pesan muy poco en la conformación de las alternativas electorales y en las decisiones frente a ellas. Lo que funcionan son redes sociales y familiares. En Vilcas hubo siete listas, cada una apelando a alguna red primaria: paisanos, familiares, colegas de profesión o miembros de alguna iglesia. El común denominador de todas es identificar “desarrollo” con obras de infraestructura. Dentro de éstas ocupaban un lugar central las que tenían que ver con el agua y la educación. El candidato del APRA, un ingeniero con posgrado en Alemania, intentó un discurso más programático. Al final fue derrotado por un técnico sanitario que traía una acumulación de redes sociales más amplias y una relación de parentesco con un parlamentario nacional. Los fujimoristas (MIRE) con un discurso antipolítico y apelando a sus obras, a pesar de los claros antecedentes de corrupción, quedaron segundos. De hecho la participación fue alta: de 13,110 inscritos participaron 8,110 electores.

A pesar de la importancia de las redes familiares en la conformación de las listas electorales así como en las campañas, podría decirse que este mecanismo funciona de manera “difusa”. Los testimonios recogidos entre los jóvenes dan cuenta de que éstos no deciden según las opciones de sus padres. Por otro lado, a diferencia de lo observado en algunas zonas del norte de Ayacucho en procesos previos, no se registran eventos de organizaciones y comunidades en los que se decida el voto de manera corporativa. Al

igual que en otros lugares, la ausencia de eventos centrales de campaña, en particular debates en los que participen todos los candidatos, se ve cubierta por mecanismos informales a través de los cuales fluyen rumores, informes, supuestas encuestas. Y en esto ocupan un papel central como mediadores los periodistas locales. Si bien en el caso de Vilcas la periodista local asumió un punto de vista plural, en general se puede decir que el periodista de la provincia asume un rol de juez mediático que le da una enorme importancia en los procesos electorales. Otros espacios han estado significativamente ausentes de la dinámica electoral. No sólo como protagonistas de la misma –lo cual es explicable en algunos casos dado su mandato– sino como proveedores de insumos y propuestas. Es el caso en particular de las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

Como en todo el país, los vilquinos ejercieron de manera “sofisticada” su voto. Si bien el APRA perdió en la elección municipal, captó la mayoría de votos para el gobierno regional. Globalmente, sin embargo, subsiste una relación de desconfianza frente a los “políticos” y la “política”. Ambos términos aluden a un terreno ajeno, lejano, que escapa a cualquier control y que difícilmente puede ser visto como el terreno de la “representación”.

Esta distancia ha llevado a un proceso de “represtigio” de algunas viejas instituciones. Diversos testimonios dan cuenta de una creciente revalorización de la institución colonial del *varayoc*. Probablemente se vincule con las fuentes de legitimidad de esta autoridad (origen más bien religioso) y su carácter de investidura y no de elección que la alejaría de los problemas que derivan de la temporalidad de la autoridad electa. Al ser una autoridad permanente, que se ha ido construyendo a través de un proceso paulatino, el *varayoc* estaría mejor preparado para sortear las tentaciones de la corrupción.

De la “revolución social” a la “revolución política”

Históricamente Limatambo ha sido considerado un lugar de descanso para la élite cusqueña que, aprovechando la peculiaridad del clima y la geografía, estableció en la zona haciendas dedicadas a productos altamente rentables. Esto les permitió sobrevivir a la reforma agraria velasquista reduciendo sus propiedades. Tal como señala un testimonio:

Tras la Reforma Agraria aquí se han quedado todos los terratenientes con su pequeña propiedad lo que no sucedió en otros distritos de la provincia de Anta. En los ocho distritos de la provincia no ha quedado ni un gamonal, se fueron, pero en Limatambo se quedaron porque es un valle muy

bonito donde tener 12 a 15 hectáreas equivale a tener 30 a 40 hectáreas en otro lugar: se puede obtener de dos a tres cosechas al año por la calidad de sus tierras y riego.

Sobre esta base, el poder político se mantuvo en manos de terratenientes medianos y gamonales locales hasta la década de 1980.

Se ha recogido un testimonio en relación con los procesos electorales previos a la reforma agraria:

El señor Máximo Díaz es un vecino de 60 años natural de la comunidad campesina de Uraça y viene a la ciudad de Limatambo sólo en días de feria, pertenece al Partido de Acción Popular y cuenta con mucha elocuencia su vivencia política desde su juventud. Antigüamente en la mayoría de pueblos se elegían como alcaldes a los vecinos más notables por su popularidad, por su *bondadosidad*, carisma y filantropía, pero en Limatambo se elegía al más adinerado al que poseía cierto poder sobre las personas y así se apoderaron por muchos años 3 a 4 familias como son los Consa, los Alagón y los Morales, con ellos también estaban mis padres desde mis abuelos porque eran compadres, ellos tenían sus propiedades en cada comunidad y por lo tanto también sus sirvientes quienes ni siquiera participaban en las elecciones y a veces traían a muchos de sus compadres para aumentar sus votos, en el pueblo entre ellos se elegían y yo ya jovencito miraba con admiración, en las elecciones del 60 a mi padre le pusieron en la lista de regidores, pero en el trance antes de las elecciones lo cambiaron con uno de los familiares de los Morales y mi padre no podía reclamar, a pesar que era compadre de los Alagón.

Así se estilaba elegir a los alcaldes en Limatambo. La obras que hacían eran obras que les beneficiaba sólo a ellos, cuando instalaron el agua potable esas familias nomás tenían en sus casas y el resto una pileta pública en la esquina. La iglesia estaba totalmente coludida con ellos. La reforma agraria los hizo correr a varios de ellos, ahí se reivindicaron los campesinos, muchos se independizaron de sus compadres formando comunidades y se fortalecieron mejor en el gobierno de Alan García. Sin embargo, nunca la gente del campo ni siquiera intentaba a ser alcalde.

Al igual que en otros escenarios locales de los Andes, la imagen de pura dominación debe ser matizada. Los poderes locales no hubiesen podido sobrevivir sin "redistribuir" algunos bienes, sin "convenios" con las comunidades y organizaciones. Pero lo cierto es que en términos globales la redistri-

bución fluía, principalmente, hacia el poblado. Por otro lado, es importante señalar que, a diferencia de otros territorios cusqueños, Limatambo no posee una identidad cultural claramente diferenciada del resto. Por el contrario se registra el ingreso y salida de poblaciones de y hacia zonas aledañas. Si algo los identifica es su común problemática contemporánea, su presente, la producción y asuntos similares. Una de las comunidades más dinámicas en el proceso de movilización social y política, la comunidad de Chonta, tiene núcleos de migrantes en ciudades del país (Arequipa y Lima) y Europa que se mantienen vinculados con su lugar de origen.

Desde un inicio se insistió en la necesidad de recoger el proceso y la experiencia actual de democracia participativa desarrollada en aquella zona y la incidencia que esta experiencia estaba teniendo en el desarrollo del proceso electoral. La experiencia de democracia participativa debía, asimismo, ser ubicada en un somero marco de referencia a la historia previa de la zona y la región. De acuerdo con los testimonios recogidos, la experiencia de la democracia participativa es algo así como la faceta política de una revolución local cuyo aspecto económico-social se expresa en las tomas de tierras que sacudieron la pampa de Anta y sus inmediaciones a finales de la década de 1970.

¿Qué percepción tienen hoy los comuneros de Limatambo de ese proceso? La investigación ha reconstruido la historia a partir del testimonio de ocho comuneros de Sondorf. El nombre de la comunidad es en homenaje al ex propietario alemán de los terrenos que hoy ocupan y eran parte de la hacienda Tarahuasi. Sondorf está a 10 minutos de la capital del distrito de Limatambo. Sus tierras están conformadas por amplias andenerías dotadas de abundante agua, en la actualidad se cultiva zapallo, kiwicha, trigo, maíz y alfalfa para comercializar como forraje fresco por que la ganadería es más o menos del 5 por ciento. De acuerdo con investigaciones realizadas el 90 por ciento de las familias son de origen apurimeño, traídas por los antiguos propietarios de las haciendas, mientras que los verdaderos dueños de las tierras probablemente fueron eliminados y expulsados para despojarlos de ellas. Así lo señaló don Anacleto Huaranca, uno de los pobladores nativos de Sondorf. Otras familias se trasladaron hacia las partes más altas donde formaron las comunidades denominadas Mamacu y Tomaccaya, a 20 y 25 kilómetros de Sondorf, respectivamente.

Los comuneros manifestaron que durante el gobierno militar se formaron en Limatambo las Cooperativas Agrarias Tahuantinsuyo y Salkantay. Hasta entonces dominaban al Perú dos partidos políticos (el APRA y Acción Popular), las autoridades se designaban a dedo y, como se nombraba a gente de la clase dominante, había abusos de todo tipo hacia los campesinos. En 1979 se

formaron la Federación Campesina y el Partido de Izquierda de Limatambo bajo la batuta de los campesinos de Sondorf a partir de los sindicatos de la hacienda Sondorf y Tarawasi. En ese año se acordó realizar la toma de tierras de todas las cooperativas agrarias; la gente de Limatambo tomó la iniciativa y participó activamente en la toma de tierras de la Cooperativa Túpac Amaru de Anta, haciéndola desaparecer junto a las cooperativas Tahuantinsuyo y Salkantay.

El relato de un comunero añade:

En las elecciones de la Constituyente sale elegido Víctor Haya de la Torre por el APRA y la Federación Campesina participó apoyando al partido de Izquierda Unida. Durante la década del 80 se sucedieron tres alcaldes, dos veces Acción Popular y una el APRA. El partido de Izquierda no podía ganar porque los amos del pueblo les tipificaba de terroristas, enemigos del pueblo, que les iba a quitar las tierras de la gente y por otro lado también les faltaba organizarse mejor y capacitar a la gente del campo que era lo más difícil. Los candidatos del APRA y Acción Popular iban a las comunidades a comprar los votos de sus compadres y ahijados llevando víveres y alcohol; en este tiempo no se hizo obra alguna, los alcaldes sólo se dedicaron a desmantelar el municipio, ni siquiera limpiaron la Plaza de Armas, seguía con montones de piedras en las esquinas y con un solo acceso, los jardines estaban enmallados con alambres de gallinero y la limpieza pública no existía, las calles estaban llenas de perros y chanchos ensuciando, el municipio tenía sólo tres ambientes sin estucar, lo peor es que la gente se había acostumbrado a hacer coima en vez de suplicar, es decir por ejemplo para hacer inscribir el nacimiento de sus hijos el campesino venía a avisarle al jefe de registro civil trayéndole un cuye o una gallina y el día de la inscripción hacía lo mismo y estaba obligado a invitar cerveza. Y como ya había sido costumbre, el primer año del primer periodo (de Wilber Rosas) la gente de cada comunidad traía regalos de ese tipo, hacía agasajos, es decir era una cosa insoportable la actitud de 38 comunidades. Una de las razones que fortificó la creación del Concejo comunal era el corte de este comportamiento haciendo ver que no era necesario hacer eso si no ellos tenían derecho a pedir obras y que ellos debieran participar activamente en su ejecución (palabras textuales de Zoilo Meza).

Ya en el gobierno de Alberto Fujimori en 1990 la Federación se encontraba más organizada y seguía en pie de lucha frente a la actitud coludida de las autoridades locales con los de la provincial y departamental

que representaban una mafia para manejar todo, por lo que sufrimos una persecución terrible a los dirigentes campesinos de ese momento, motivo por el cual fueron detenidos como terroristas los compañeros Seferino Zúñiga Zamanez y Zoilo Mesa Rodríguez que al no haberseles encontrado pruebas fueron dados de libertad a las 24 horas. El primer derecho que arrancamos de las garras de las autoridades como Federación junto con el juez que estaba ya en contra de la corrupción y el abuso, fue el caso de los desayunos escolares lo que el alcalde Amílcar Morales venía proclamando que en la plaza iba a repartir desayunos a los escolares con su plata. Toda la Federación nos organizamos y fuimos al Cusco para pedir en nombre de la Federación el presupuesto estatal de los desayunos, lo que repartimos en todos los centros educativos y cuando fue el alcalde a recoger la plata ya no estaba (palabras textuales de Yuder Urrutia).

Después de esos logros llevamos a cabo el primer Concejo de la Federación Distrital en la comunidad de Chonta y acordamos lanzarlo como candidato a Wilbert Rosas aun sin haberle consultado, posteriormente los dirigentes de la comunidad y la Federación Campesina se hizo cargo para conversar con él logrando que aceptara. Lo nombran a él porque todavía los campesinos no estaban bien educados y no tenían confianza en su propia clase, él era un personaje en quien los campesinos tenían confianza, además en ese momento Wilbert estaba manejando los fondos rotatorios del CADEP en todas las comunidades (palabras textuales de Zoilo Meza).

Los cambios en el modelo de gestión política se vinculan con la historia de lucha social en el distrito, así como la incidencia de procesos de promoción del desarrollo desde las ONG. De hecho, Wilber Rosas es elegido alcalde en 1993 sobre la base del prestigio que tiene por su trabajo de promoción, a la vez que por su asentamiento como pequeño productor. Más atrás está el proceso de organización y movilización de la Federación Distrital Campesina de Limatambo. Y en este proceso se combinan los eventos que afectan la estructura económica de la zona con actos pequeños que representan desafíos decisivos al poder. Por ejemplo, el quitarle el “monopolio” de la gestión con el Estado en el caso de los desayunos escolares. Es la organización social la que decide, en una de sus asambleas, en la comunidad de Chonta, lanzar un candidato para alcalde en representación de los campesinos de Limatambo. Pero tiene la sagacidad de no designar a uno de sus dirigentes, sino buscar una persona con experiencia de gestión y confiable. Fritz Villasante, antropó-

logo cusqueño, recuerda que en algún festival regional de danzas, Limatambo presentó un montaje en el que a la expulsión del gamonal sucede la llegada del "ingeniero": tras la dominación, el progreso.

Wilber Rosas, al caracterizar los cambios que introduce su gestión, pone el acento en el cambio en el trato entre autoridad y comuneros:

Había dos tipos de trato... me trataban los comuneros a mí "de compañero", ya no era el señor, el *misti*, a quien habría que saludarle con miedo... En una ocasión, cuando se hizo una encuesta después del primer periodo para saber qué era lo que les gustaba del gobierno del concejo comunal pensando que iban a decir las obras, ellos dijeron lo que más les gustaba era el buen trato.

Un testimonio da cuenta de las diversas dimensiones del proceso global. La familia Medina (ambos profesores) tiene asentada su residencia en la escuelita de la comunidad de Sondorf y trabajan en el magisterio desde hace 12 años; Isaac tiene 36 años y Tula 38. Ellos llegaron a Limatambo aún solteros, como reemplazantes al único centro educativo, pero al conseguir su plaza en el nuevo centro educativo de la Comunidad de Sondorf se quedaron y conocieron de cerca la vivencia de la gente de Limatambo. En el pueblo observaron que las familias conocidas eran abusivas, a cualquiera que les decía algo le pegaban o lo hacían guardar en el calabozo y nadie decía nada. Ese comportamiento no les gustaba y se fueron felices al nuevo centro de trabajo. Llegó (dice Isaac) aquel día en que por primera vez la gente campesina lanzó su candidato al ingeniero Wilbert Rosas, él era un amigo de todos:

Candidato de los comuneros, los profesores y de la juventud, yo fui uno de los artífices de esa candidatura, recorrí casi a todas las comunidades junto con los dirigentes de la Federación Campesina alentando a que todos los comuneros deben ir a depositar su voto y así hicieron, ganaron por casi 2,000 votos y toda la gente saltaba de alegría, se emborrachaban de alegría y la gente del pueblo no lo quería reconocer al alcalde del pueblo, por lo que casi todo el primer periodo ha sido alcalde de sólo los comuneros y la gente de poder ni le hablaba.

El testimonio continúa estableciendo una relación causal entre la "revolución política" que implica la elección del candidato de "los indios" y la dinamización de diversos aspectos del proceso de desarrollo:

Pero, este periodo era vital, contundente y arrollador porque recién la gente del campo entraba al pueblo con frecuencia, el municipio paraba lleno de campesinos y los *mistis* decían *estos indios creen que el Concejo es su casa, abí no más ya paran*. Todas las comunidades empezaron a trabajar sus carreteras, a hacer sus captaciones para su agua potable, la Escuela campesina de la federación paraba lleno de delegados campesinos para capacitarse en actividades productivas; era casi como una revolución, las calles del pueblo empezaron a trabajarse para su asfaltado, se ampliaba el agua potable pero a domicilio lo mismo que la electrificación y para las comunidades las gestiones de electrificación. En mi escuela se notaba que comenzó mayor concurrencia de niños y de padres de familia en las asambleas, se notaba que la gente se sentía con derechos lo que antes todos andaban como perseguidos y no asistían a las reuniones de padres de familia. En los siguientes periodos se ha venido asentando cada vez más en cada campaña ya se contaba con los votos asegurados.

En contraste con esta historia previa, el proceso electoral municipal del 2002 llama la atención por su extrema dispersión: compitieron 12 listas, representando partidos nacionales y regionales, y movimientos locales. De ellas, cuatro obtuvieron menos de 100 votos y la lista ganadora logró 569 de 2,400 votos válidos. En 1998 la lista de Wilbert Rosas había obtenido 909 de 2,158 votos válidos compitiendo con otras siete listas (de las cuales sólo dos obtuvieron más de 100 votos: Vamos Vecino y Acción Popular). La proliferación de listas se ve alentada por la presencia en el proceso de diversos tipos de candidatos. A primera vista podían diferenciarse las listas de “lugareños” y “forasteros”, es decir, de habitantes permanentes de la localidad y de migrantes permanentes o estacionarios que regresaban para ser candidatos. Esta característica, reiterada en diversas localidades en este proceso electoral –caso de M. Siqueiros en Cusco–, merece ser analizada tanto desde el punto de vista de los candidatos como de los electores. Contra la imagen de comunidades inmovilizadas en el tiempo y el espacio, las sociedades andinas han vivido y promovido una alta movilidad de algunos de sus miembros, quizás en la lógica de reproducir –en las condiciones de dominación colonial y poscolonial– el viejo patrón de control de diversos pisos ecológicos. “Trajinantes” y migrantes no son, pues, personajes marginales: les es legítimo aspirar al poder. Dependerá en buena cuenta del tipo de autoridad que se requiera en la coyuntura específica lo que decidirá un posible voto por un “retornante”.

Dado que el alcalde que había promovido la experiencia de democracia participativa aspiraba a la alcaldía provincial, su movimiento postulaba como

candidato a alcalde al anterior teniente alcalde. Su designación como candidato había sido fruto de una historia accidentada y desde un inicio encontró serias resistencias en la base social de las gestiones anteriores. Esta es una de las razones de su derrota, a la que se suman una voluntad de renovación y las simpatías que generaba quien a la postre sería ganador. Vale la pena señalar que tanto en las elecciones presidenciales del 2000 como en las del 2001 en Limatambo había ganado Toledo.

De hecho, en la campaña se notaron algunos cambios en la forma de participar en el proceso electoral que podrían atribuirse a los efectos del modelo de democracia participativa. Por ejemplo, cuando los candidatos visitaban las comunidades como parte de sus campañas, solía suceder que las autoridades comunales convocaban a una suerte de asamblea para escuchar las propuestas; en otros casos invitaban a que varias listas hiciesen sus presentaciones una tras otra. Esta es una práctica inédita en la región.

Más allá de que casi todas las candidaturas expresaban la voluntad de darle continuidad al modelo participativo, los resultados tendrían incidencia en la historia posterior de la experiencia. Si bien después de las elecciones se llevó a cabo la última reunión del Concejo Comunal Vecinal en la que se elaboró el presupuesto participativo para el año 2003, se hizo sin la participación del alcalde electo.

Lo cierto es que los comuneros expresan una asociación fuerte entre participación voluntaria y desarrollo: "El gran peso de nuestro desarrollo, dicen los comuneros de Chonta estuvo en la mano de obra, en el aporte voluntario, aporte solidario que han tenido las comunidades, si no, no hubiéramos tenido éxitos tampoco."

Los comuneros de Chonta manifiestan que antes a casi nadie le interesaba las campañas de los candidatos a la alcaldía, nunca ponían atención, como no había multas no participaban en las elecciones. Los candidatos llegaban a las comunidades ofreciendo obras, invocando votos, pero jamás se hacía algo por ellos, generalmente al nuevo alcalde lo elegía la gente que vivía en el pueblo. Los sindicatos campesinos, por su parte, tenían influencia sólo en las comunidades donde existían, posteriormente la Federación incidió un poco, pero fue más entre los dirigentes campesinos. La elección de Wilbert Rosas marcó la ruptura. Habría que analizar si esta disrupción del poder local tiene algo que ver con la crisis de legitimidad que atraviesa al Estado peruano alrededor del golpe del 5 de abril. Para ello puede ser útil analizar el proceso político de la provincia, donde durante varios periodos gobernó un alcalde vinculado a Fujimori.

Es interesante notar que la incidencia y consolidación del modelo político participativo es diferenciado de acuerdo con factores que van desde la ubicación geográfica hasta la historia reciente de las comunidades.

Es el caso, por ejemplo, de las comunidades de Chonta, Uratari, Pibil, Sondorf, Miskiyacu, Huancariri, a diferencia de las comunidades de Tomaccaya, Pampacongá, que no tienen la capacidad de terminar obras, tienen dos reservorios de agua potable y no tienen agua potable, no tienen la voluntad de limpiar esos reservorios, no desean hacer siquiera un reservorio para riego, si se les malogra un tubo del servicio de agua potable no lo arreglan, lo abandonan, están esperando que alguien se los arregle, sus propios cultivos no están bien conducidos.

Estas últimas son las comunidades más dispersas y a la vez más cercanas a la carretera. En ellas el deterioro de los bienes públicos quizás tenga que ver, también, con la menor importancia de éstos en la canasta de recursos de los que dispone cada familia campesina.

Apus aguarunas, apus criollos: democracia en el Cenepa

Se trata de un distrito cuya población es en su mayoría Aguaruna. Con apenas 8,574 habitantes, es considerado un distrito en “pobreza extrema”. En este caso incluso la categoría “comunidad” resulta ajena. Fue introducida y adaptada en el contexto del proceso de reforma agraria del gobierno de Velasco. Y si bien queda su uso, las estructuras sociales responden más bien a un patrón de familias ampliadas compartiendo estructuras “políticas” de raíz étnica. Las comunidades aguarunas han jugado un papel muy importante en el proceso de organización y lucha por el reconocimiento de los pueblos amazónicos. (La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe)³ se organizó como culminación de un proceso originado entre estos pueblos.

Augustina Mayán, joven aguaruna y estudiante de la Universidad de San Marcos, tuvo a su cargo el trabajo de campo. Ella pertenece a la primera promoción de ingresantes dentro de las condiciones especiales establecidas en 1999. Si bien muchos han abandonado por razones diversas, quienes continúan viven la tensión entre los afanes individuales de progreso, alentados por el mandato familiar, y un sentido de “misión” hacia sus comunidades de origen.

³ Página de Internet en <http://www.aidesepe.org.pe>

Su testimonio sitúa el trabajo realizado con una visión más amplia de las relaciones entre los pueblos amazónicos y el estado criollo:

Fui en busca de mi pueblo Aguaruna en la ceja de la selva para ver de cerca el acontecimiento de los movimientos políticos por elecciones municipales y regionales de 2002, y visité algunas de las comunidades, para observar y poder recoger opiniones acerca de los candidatos que se estaban postulando al sillón municipal.

A lo largo de la historia, específicamente hablando de los pueblos indígenas (Aguaruna), hemos tenido poca participación en los asuntos políticos, el problema consiste en que el Estado peruano no dio mayor cabida de participación por ejemplo en la elección de los gobiernos: central, regional, distrital o local.

Si bien se habla la democracia en el Perú, sólo se habla de quienes tienen el poder y de quienes toman las decisiones, y no importando la participación directa de los pueblos, en ese caso, los pueblos indígenas estamos fuera del margen político, eso ocurría hablando de aquí como diez años atrás.

Sin embargo, es notorio que al menos en los espacios municipales el acceso de representaciones indígenas se ha ido ampliando. En las elecciones de 1998, por ejemplo, de las cinco listas que participaban, cuatro se reivindicaban "amazónicas" o "indígenas". De 1,588 votos válidos, obtuvieron 1,376 votos (675 la ganadora) frente a 212 de Vamos Vecino. En las presidenciales del 2000 ganaría Somos Perú (con 1,042 votos frente a 340 de Fujimori). Y en las del 2001 Toledo obtuvo 1,439 de los 1,580 votos válidos. Se trata de votaciones consistentes que expresan compromisos comunales con las candidaturas ganadoras.

Si remontamos en la historia antigua de nuestros antepasados como en la actualidad, el problema de la participación activa en los asuntos políticos casi es lo mismo; ahora que viene la descentralización, la regionalización, son temas nuevos, en la que ni el Estado peruano no tiene experiencia en estos temas, peor cuando se trate la regionalización y no sabemos de qué manera participarán los indígenas, si participan como tales o como ciudadanos.

Aun cuando en el caso de Augustina la diferencia entre participación "como indígena" y participación "como ciudadanos" puede ser resultado de una reflexión más elaborada, es indudable que atraviesa la vida cotidiana de estos pueblos: "Actualmente, el papel de los pueblos indígenas en la participación ciudadana tampoco es claro, ya que el Estado por tratarnos

de involucrar simple y llanamente como ciudadanos común y corriente nos dan ciertos derechos a la participación política mas no hace participar a los pueblos indígenas en sí. Es el problema de hoy.”

Participar “como ciudadanos” equivale a hacerlo a través del voto. Participar “como pueblos” tiene otras dimensiones que sólo se comprenden si se analizan los mecanismos de legitimidad y ejercicio de la autoridad en las estructuras tradicionales. No es casual entonces que, ante dificultades significativas para ejercer el voto (por ejemplo, el enorme costo de movilizarse para llegar a las sedes de las mesas electorales), se registren cifras significativas de ausentismo.

Establecida la diferencia, pasan a hacerse las conexiones. Agustina maneja el paradigma del “voto consciente” que subyace a todas las propuestas de capacitación electoral. Frente a él, los mecanismos que verá operar en el proceso que analiza le parecerán atípicos:

El problema también es, qué métodos usamos o cómo procedemos para elegir a nuestros gobernantes, elegimos por simpatía, por carisma, por familiar, o es que elegimos por realmente tiene capacidad de gobernar y dirigir el destino del país.

En la mayoría de los casos este problema afecta no sólo al pueblo de Aguaruna sino a todos en general del mundo indígena que cada siglo está en constante lucha para poder salir adelante en los asuntos políticos y otros asuntos que encierra su participación ciudadana.

La mayoría de los comuneros votan por familiaridad y también por simpatía. Si profundizamos un poco nuestro análisis, por qué sucede esto, por qué cuando un candidato es su familiar lo ven como bueno, que puede llevar a la municipalidad en mejor camino hacia el desarrollo. O porque habla bien o porque hace regalos, entonces lo ven como el candidato del pueblo. Por costumbre ellos están sujetos por quién votar, y es en eso que se aparecen las personas manipuladoras y los llevan a votar. Y es por eso que hasta ahora no se lleva a la práctica la democracia como debe ser.

“La democracia como debe ser”. Es decir, el modelo que debería regir la vida práctica; enfrentada a ella la “costumbre”, en la que pesan fuertemente consideraciones familiares. Sin embargo, la “costumbre” será reivindicada como legitimadora de la autoridad más importante: el *apu*.

El objetivo principal de este trabajo consiste en analizar el problema de la toma de decisión en elegir a los gobernantes, identificando qué problemas encuentran los electores para elegir, saber qué grado de entendi-

miento hay en los derechos del voto, si es un deber, una obligación, es un derecho o es simplemente una cosa que no tiene importancia. Cuánto involucra esto al problema de nuestro país.

Antes de analizar el ejercicio del derecho ciudadano al voto, hay que analizar otras formas de participación y elección, por ejemplo la participación en la elección de autoridades tradicionales (*apu*). Es interesante notar que a las autoridades políticas del estado criollo también se las llama *apu*.

Este tema es muy importante y podemos diferenciar de esta manera, en primer lugar, al *apu* de la comunidad. Este *apu* sólo está interesado en mejor llevar su pueblo hacia el desarrollo y todo comunero está sujeto al reglamento interno de la comunidad que ellos mismos han podido hacer. Es por eso que en reuniones generales todo el pueblo asiste porque ya saben que si no van tienen que pagar multa de cualquier forma que ellos convengan. El interés está en la misma comunidad porque ellos son los que se van a beneficiar de sus trabajos en grupo.

Como se ve, al menos en el caso de Augustina, la legitimidad de la autoridad tradicional descansa en una argumentación bienestarista. En contraste, la autoridad municipal es percibida como ajena a las demandas comunales:

Pero en caso del *apu* municipal criollo, ellos tienen poca importancia, solamente vienen a sufragar con la mentalidad que ellos no van ser beneficiadas por el trabajo que va realizar el *apu* municipal, solamente votan para que el *apu* se engorde y que viva mejor. Por ejemplo se dice que porque en su campaña sufrió mucho, porque es humilde, por la pena hay que votar por éste o aquél. Y es que ellos no tienen suficiente capacidad para poder analizar un poco sobre la realidad y pensar más en sus hijos o mirar hacia el futuro que lo espera su pueblo.

El problema principal que se encontró es que los comuneros no saben absolutamente nada de los derechos electorales, qué son los votos, no saben para qué eligen a sus autoridades, y esa autoridad qué va a hacer para sus comunidades o su pueblo; ni la autoridad sabe para qué asume el cargo.

En síntesis:

Hay una gran diferencia entre las elecciones de sus *apu* dentro de su comunidad que el *apu* regional, ya que según la mayoría de ésta piensan

y saben que el primero es lo que más le va a dar mayor beneficiar a sus comunidades, mientras a la segunda casi no la confían porque no saben a quiénes le va a dar mayores beneficios, la consecuencia de todo esto, trae como problema las malas elecciones a sus autoridades, y las autoridades mismas abusan de su gente porque no saben reclamar sus derechos.

Hasta aquí la mirada ha estado concentrada en los candidatos y las autoridades. Las referencias a los electores se concentran en una supuesta o real “ignorancia” de sus derechos: no saben, no los aplican bien, etcétera.

Se observó también que los comuneros no sabían nada si no se cumple con sus deberes qué es lo que va a pasar con ellos, si tienen alguna sanción por el incumplimiento de sus deberes.

El derecho al voto no lo aplican muy bien en este caso de Cenepa los comuneros que hasta ahora podemos decir que no lo abren bien sus mentalidades hacia el futuro del mundo globalizado o sea no entran al contacto, sólo piensan en su mismo entorno social interaccionándose entre ellos.

El punto más clave es cuando al momento de sufragar cambian su decisión por el otro candidato, por qué sucede esto, en la mayoría de los casos uno desde el primero momento sigue a un candidato en todo su campaña y al momento de ir a votar cambia porque le ofrecieron un poco de dinero o porque cuando sea alcalde le va dar trabajo. Es por esta razón que cambian su decisión, por que le dejan manipular por lo que más saben.

En un contexto de “ignorancia” son los que “saben” los que terminan ganando. Qué significa en este caso “saber más” no queda claro. Quizás sea simplemente una manera de referir a los que manejan mejor diversos códigos culturales.

Ahora bien, en la experiencia de las comunidades aguarunas se recuerdan otras elecciones en las que la relación entre el ejercicio de la autoridad tradicional y la autoridad criolla estaba más clara: “Si podemos retroceder un poco al pasado podemos decir que los decisiones lo tomaban en grupos o porque el *apu* comunal decía que voten por él, pero hoy en día ya poco se ve la práctica de esa clase de sistemas de elegir sus representantes.”

Algo similar han recogido otras investigaciones y testimonios en relación con otros espacios amazónicos. Particularmente relevante fue la decisión del voto a través de los mecanismos tradicionales entre las comunidades

ashaninkas en las elecciones de 1998. Indudablemente incidieron en ello las demandas de cohesión que resultaban de la experiencia reciente de la violencia.

De hecho las elecciones del 2002 expresaron una mayor dispersión. La lista ganadora (Frente por el Desarrollo de Condorcanqui) obtuvo 724 de 1,911 votos válidos, habiéndose presentado siete listas al proceso.

Si bien ya no es la autoridad tradicional la que decidirá por quién votar, los mecanismos tradicionales siguen siendo decisivos: "Mi análisis sobre este tema es que en la amazonía peruana la mayoría vota por familiaridad y por simpatía. En la mayoría de los casos, sucede que es la familia la que hace su campaña. Y por tanto la autoridad se va a ejercer en favor de la familia. O en todo caso es por la simpatía por el amigo, no interesa tanto su verdadera propuesta electoral."

El diálogo con la investigadora permite concluir que el proceso electoral sí copó los "espacios públicos" de la vida comunal. Se conversaba con frecuencia del asunto. En particular estaban interesados en conocer la opinión de la investigadora, estudiante sanmarquina, dado que forma parte de un grupo particularmente apreciado: los jóvenes estudiantes residentes en Lima. En los últimos días la campaña y las contracampañas se expresaron en una serie de rumores que incluían aspectos modernos y tradicionales (por ejemplo, vinculaciones entre algunos candidatos y brujos).

Tenía importancia la calificación étnica de los candidatos. Si bien todos eran aguarunas, la diferencia la establecía si era "puro" o "mezcla". Esto último no se refiere al mestizaje en su sentido habitual, sino a lazos familiares con otros grupos étnicos amazónicos. Parece ser que esto es más relevante que la residencia o no en la zona, dado que también se presentaba el caso de listas de "afuerinos". Los mismos estudiantes expresan tener intenciones electorales a futuro.

En general no se esperaba mucho de las elecciones, pero es frecuente la idea de "darle la oportunidad" a gente nueva o —como señala el informe escrito— a quienes no tienen muchos recursos. Es muy interesante la descripción oral que la investigadora ha hecho de tres de los candidatos que se le acercaron a pedirle apoyo, así como de los pros y contras de cada uno de ellos en relación con la población. Por otro lado, las evaluaciones de los resultados que Augustina recogió de los candidatos son discursos que articulan elementos "modernos" y "tradicionales".

Dado que se trata del distrito más alejado de la "modernidad política", vale la pena señalar que, a pesar de las limitaciones señaladas, el voto no dejó de tener algunos rasgos "sofisticados". Aquí, como en los demás distritos en

los cuales se desarrolla la investigación se confirma una significativa diferencia entre las votaciones distritales, provinciales y regionales. Es decir, un porcentaje significativo de personas han votado por diversas listas sea que se tratase de la elección regional, de la provincial o de la distrital. Indudablemente el análisis de estas diferencias lleva a las distintas valoraciones que los individuos tienen de los diversos espacios en juego y por tanto a los diferentes tipos de autoridad requeridos para cada uno de ellos.

A modo de conclusión

La heterogeneidad como desafío a la cultura de derechos

¿Qué es una “cultura de derechos”? Los derechos humanos son relaciones entre sujetos. Entre quienes los poseen y los reivindican, por un lado, y quienes los reconocen y respetan, por otro. Las posiciones son intercambiables: el detenido injustamente y el policía o juez, pueden invertir los papeles en la escena siguiente si se trata de un médico y su paciente.

No son las únicas relaciones posibles entre los sujetos, pero pueden devenir en relaciones modelo, es decir normativas para otras esferas de la vida. Se puede pensar la vida social como un conjunto de relaciones basadas en el ejercicio o reclamo de derechos y el respeto o adjudicación de los mismos. Pero también puede pensarse la vida social como relaciones de intercambio mediadas por un sistema de mercado. O simplemente como un conjunto de relaciones de dominación/subordinación.

La posibilidad de los derechos está vinculada a nociones básicas de igualdad y autonomía (libertad). Sin embargo, estas nociones se pueden presentar de diversas formas: es unilateral pensar que los únicos sujetos posibles de una relación de derechos son los individuos. Hay derechos que sólo pueden entenderse como derechos colectivos e incluso como derechos hoy llamados difusos. La igualdad y la autonomía no son naturales, son productos sociales, el resultado de procesos complejos de identificación y reconocimiento. Por lo general resulta de luchas, de rupturas con situaciones de “humillación”.

Una idea-fuerza del trabajo de promoción de los derechos humanos en el Perú en los últimos años ha sido el reconocer que la mejor pedagogía de los derechos humanos en una sociedad con fuertes tradiciones comunitaristas es aquella que insiste en la integralidad de los mismos y, en particular, pone énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Esto no significa subvalorar la importancia de los derechos civiles y políticos,

por el contrario, los valora como instrumentos indispensables para alcanzar bienestar y desarrollo.⁴

Desde esta óptica, la vigencia de los derechos se cruza con el conjunto de las políticas públicas –y no sólo aquellas que habitualmente se relacionan con los derechos. Por ejemplo, las políticas sociales y en particular las llamadas políticas de lucha contra la pobreza tienen una incidencia central en la construcción o no de una “cultura de derechos”.

En las primeras páginas de este informe se hizo referencia a una manera de entender el discurso de derechos como “...un discurso normativo, que conlleva comportamientos propios y de los otros, que se apoya en la pertenencia a una determinada comunidad y permite el legítimo acceso a bienes, recursos y relaciones básicos para el logro de bienestar”.

En una sociedad heterogénea, este discurso disputa su legitimidad con otros. No sólo en los espacios públicos, particularmente en el terreno de la política, sino también en los procesos de deliberación a través de los cuales los sujetos construyen sus decisiones individuales. La investigación desarrollada permite afirmar que la adopción de éste u otro discurso estratégico será decidida en función de un cálculo complejo. No sólo los factores ético-culturales tienen incidencia en él. También, y de manera importante, las consideraciones en torno a las relaciones de poder con los interlocutores de la acción social.

Frente al Estado nacional se puede utilizar una argumentación, y presentar un determinado comportamiento acorde con ella, diferente a la que se utilizaría frente a autoridades locales, más aún si éstas fundan su legitimidad en consideraciones diferentes a la del Estado (relaciones étnicas o lazos familiares, por ejemplo). De alguna manera esto se ha expresado en diversas opciones en el momento de votar, sea por autoridades nacionales, regionales o locales.

En relación con esto se abren varios posibles temas de investigación. En primer lugar, los “usos” del discurso de derechos en diferentes contextos. El enorme material recogido y analizado por la Comisión de la Verdad permitirá contrastar los usos dados en las últimas décadas, así como comparar éste con los otros discursos vigentes en la sociedad peruana contemporánea: el de la dominación-autoridad, el utilitarista, etcétera. El análisis de los “usos” no puede desligarse del estudio de los conflictos por la legitimidad entre los

⁴En sus diversos trabajos sobre la ciudadanía en el Perú, Sinesio López ha desarrollado la tesis de que en nuestro país la “ciudadanía social” ha ido por delante de la “ciudadanía política”. Desde otra perspectiva –más bien crítica de las versiones liberales de la democracia– Carlos Franco ha insistido en la preeminencia de las consideraciones en torno al bienestar sobre las consideraciones en cuanto a los derechos en su versión “minimalista”.

distintos discursos y las prácticas que alimentan, en varios escenarios –locales y regionales, nacionales–, en diversas esferas de la vida.

Justicia, desigualdad: los derechos como reclamos básicos

El tema de los derechos nos lleva al de la justicia. Se ha extendido el uso de la terminología propuesta por John Rawls para construir una teoría de la justicia. Parte de la misma es la referencia a una “posición originaria” en la cual los sujetos ideales deciden en torno a sus arreglos institucionales prescindiendo de la ubicación que tendrán en ellos. Se ha llamado poco la atención en torno al hecho que tales sujetos comparten la idea de que sea cual sea el arreglo éste significará una desigual distribución de recursos, accesos, etcétera. Y por tanto el arreglo deberá incluir protecciones y garantías frente a las consecuencias de la desigualdad fáctica. Tales protecciones son los derechos. Se puede discutir si esto es intrínseco a cualquier arreglo social o contingente a la sociedad de la economía de mercado, pero en todo caso es el punto de partida histórico de la teoría de los derechos, tal como puede comprobarse al recordar que la teoría clásica de los derechos surge para limitar el poder del Estado absolutista, y que las diversas ampliaciones de los mismos han estado vinculadas a demandas sociales de justicia.

Una historia social de los derechos civiles y políticos confirmaría la idea de que éstos se han desarrollado como instrumentos para el logro de bienestar, al punto que son considerados hoy, mayoritariamente, como componentes del mismo. Una visión como ésta permite entender, también, las regresiones y colapsos en los regímenes de derecho. Esto vale para los orígenes de la modernidad pero también para algunos episodios de nuestra historia reciente. Los autoritarismos suelen legitimarse apelando a experiencias históricas en las que el entrapamiento del régimen político de derechos afecta seriamente el bienestar de la sociedad.

Podría decirse que la extensión del derecho al voto es la expansión de la posibilidad de contrapesar las desigualdades del mercado. De allí la aversión inicial de los liberales al voto universal y los sistemáticos esfuerzos de las últimas décadas por reducir los efectos de la democracia sobre la política económica. No es casual que sean cada vez más conflictivas las demandas de la representación, por un lado, y las demandas de la expansión del mercado, por otro.

Si pasamos al terreno concreto de nuestra sociedad, la “posición originaria” en la que aparece la demanda de derechos –en su sentido moderno– es la de una desigualdad fáctica legitimada en discursos que apelan a factores suprahistóricos (visión jerárquica de la sociedad, racismo, etcétera), discursos

que sobreviven como reglas de interacción social. La ausencia de arreglos institucionales que visibilicen relaciones de igualdad y que sean un factor de legitimación de ésta, hace que esté muy extendida la visión de la sociedad como intrínsecamente injusta: no sólo en tanto ocurren eventos injustos, es decir que violan determinadas normas, sino también sobre la existencia de un orden normativamente injusto: "Justicia no hay en el mundo", como canta una muliza; "no hay ni habrá nunca justicia", como se escucha con frecuencia.

Esto ya lo había constatado una encuesta desarrollada por IMASEN hace algunos años. En primer lugar, el análisis contrastaba la "idea arraigada y extendida que todos somos sujetos de derechos" con "la desigual distribución de la justicia, la precariedad normativa y la ausencia de autoridad". No aparecía, con la intensidad que podría esperarse entre los más pobres, un discurso en torno a los derechos sociales vulnerados. Sí la afirmación de que las condiciones no son iguales para pobres y ricos en la competencia por el éxito en la vida. Resaltaba, en segundo lugar, una proximidad entre la problemática de los derechos ciudadanos y la demanda de orden. Esto desemboca en una reflexión amarga en torno a la experiencia más frecuente del "orden vigente", signada por el abuso: "todos se saben sospechosos", "La experiencia ha enseñado que todos pueden ser culpables si no son parte del mundo de las influencias, la ley y el orden".

Esta percepción, heredada del desmoronamiento sin remplazo del orden patrimonial, empata con las críticas modernas del carácter formal y abstracto de la justicia en la sociedad burguesa. De aquí se deriva una visión "conspirativa" de la institucionalidad política en la cual la noción de justicia está ausente. Frente a ella se apela, en algunos casos, a un discurso de derechos entendidos como salvaguardas, salvoconductos, garantías mínimas. Así como en otros casos se puede apelar a la lógica tradicional de "protección" por "lealtad", tal como sucedió en múltiples episodios de la reciente guerra interna. El problema es que en este marco, el discurso de derechos tiene escasas posibilidades de transformarse en cultura y menos aún de institucionalizarse. Quedará como un "recurso de última instancia", en tanto en la vida cotidiana se siguen utilizando otros recursos estratégicos.

Quizás una de las grandes limitaciones de los diversos procesos de reforma del sistema de justicia en el Perú es que carecieron de una aproximación a las percepciones y demandas de la sociedad en torno a la "justicia". ¿Qué se entiende por ésta en los diversos contextos culturales peruanos? En tanto no se comprenda esto se continuarán sucediendo reformas fallidas basadas en el transplante de instituciones que funcionan porque están enraizadas en creencias y costumbres que no necesariamente compartimos.

Los discursos de la desigualdad también tienen expresiones paternalistas: desde la propuesta de “las dos repúblicas” hasta el indigenismo romántico y sus expresiones descriptivas y normativas. Algunas discusiones recientes en el marco de los trabajos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación han puesto de manifiesto la pervivencia de estas versiones.

Subyace en la política peruana un diagnóstico del país que bloquea la idea de ciudadanía, democratización y cultura de derechos. Basta examinar los discursos dominantes en el proceso reciente de guerra interna. Subversivos y contrasubversivos se apoyaban, en la guerra y en la posguerra, en un diagnóstico de la sociedad peruana que valoraba como rasgos decisivos su fragilidad institucional, la ausencia de mediaciones, débiles subjetividades. En Sendero el diagnóstico se encriptaba tras el rótulo “país semifeudal”, es decir premoderno, sin sociedad civil ni esfera pública diferenciada. En sus adversarios más destacados subyacía el estereotipo, repetido a lo largo de la historia republicana, de un país desintegrado, caótico y proclive al autoritarismo, cuya unidad depende exclusivamente de algunas “instituciones tutelares”: la iglesia y el ejército, sobre todo el ejército.

Como toda imagen de la sociedad, ésta también es “intencionada”, es decir se construye desde un punto de vista que pretende legitimarse y perpetuarse. Ante la imposibilidad de acometer el desafío de fundar una república de iguales –la “cuadratura del círculo” según Hipólito Unanue–, los que detentan el poder o lo pretenden suelen ahorrarse el camino de construir una legitimidad basada en el consenso, y apuestan a diversos mecanismos propios del poder despótico. La administración de las diferencias de los dominados, en tiempos de paz; su exacerbación sin límite, en tiempos de turbulencias.

La precariedad de nuestros procesos de modernización económica, social y cultural, ha hecho difícil quebrar esta lógica reiterada en nuestra historia política. El peso de las fracturas y desigualdades, de las relaciones de dependencia y dominación, de la miseria y el clientelaje, ha terminado por imponerse repetidas veces sobre los procesos de democratización.

Por uno u otro camino se llega a la manida tesis de la ingobernabilidad de los peruanos y las propuestas de gobernabilidad tutelada. Propuestas que a su vez son funcionales a los procesos de modernización “desde arriba”. En los últimos años, el discurso de la gobernabilidad se ha adoptado de manera generalizada como marco de referencia de los programas de promoción del desarrollo y la democracia. Los desencuentros entre sus productos más importantes –las mesas de concertación, por ejemplo– y los precarios escenarios políticos locales, así como con la política nacional, reclaman un examen crítico del discurso y sus realizaciones.

¿Compartimos los peruanos a inicios del siglo XXI al menos algunos rasgos en las visiones que tenemos de nuestro país?, ¿cuáles son éstos?, ¿dónde se ubican hoy las grandes diferencias entre las visiones o previsiones vigentes?, ¿cuáles son las consecuencias prácticas de estas similitudes y diferencias?

Si asumimos que los "derechos" pueden ser entendidos como reclamos, garantías, protecciones, inmunidades o poderes, ¿cuál de estos significados es el más recurrente en la experiencia reciente de los peruanos? Probablemente tendríamos que responder señalando hacia "reclamos" (incluso en su versión mínima de "súplicas") y "protecciones". Es decir, tendremos que privilegiar la versión minimalista y defensiva de los derechos. Y esto iría de la mano con la generalizada aceptación de una visión del orden político-jurídico como intrínsecamente injusto. Lo cual lleva a que el discurso estratégico de derechos tenga que ser manejado junto a otros discursos estratégicos. De allí que se pueda pasar de "ciudadano-sujeto-de-derechos" a "pobre-carenciado-necesitado-de-ayuda, sin dificultad. Oscilación frecuente en una sociedad marcada por la fragilidad de sus arreglos institucionales, las prácticas estratégicas adaptativas y la heterogeneidad ética y cultural.

¿Es posible modificar este "mapa mental" de los sujetos sin modificaciones en las estructuras con las que cotidianamente se confrontan? De ser así, ¿cuáles podrían ser las estrategias más eficaces para lograr cambios significativos? Si bien la respuesta a esta pregunta va más allá de los marcos de esta investigación, podría aportarse la idea de que en la historia de las comunidades hay un repertorio de eventos en los que la afirmación de derechos está asociada con efectivos logros de bienestar. Y que estos eventos incluyeron modificaciones sustantivas de las relaciones de poder local y regional. Por otro lado, aunque escasas, existen oportunidades para legitimar una lógica de derechos como la opción más eficaz en el logro de resultados en la vida social. Teóricamente la expansión del mercado debería cumplir este papel, así como la incorporación de las sociedades locales en sistemas más amplios. No es así, no sólo por la precariedad de los procesos mencionados, sino por el control que los poderes tradicionales tienen de los mismos. En ese sentido, incrementar las posibilidades de accesos directos de los excluidos contribuirá a crear mejores condiciones para una ética moderna de derechos.

*Derechos y bienestar:
la legitimidad de una cultura de derechos*

No es necesario traer a colación un detallado análisis de la historia del mundo moderno para reiterar la tesis de que si el discurso de derechos no se legitima

como estrategia eficaz para logros de bienestar se vuelve superfluo. Por ello es impensable mantener como vías paralelas los programas y acciones del ámbito de la educación ciudadana y los programas de desarrollo. Si bien se ha avanzado en la construcción de un marco teórico que articula ambos aspectos, son pocos los instrumentos que se tienen para el trabajo concreto. Y el asunto se complejiza si se asume que ninguna perspectiva nueva avanzará sin tomar en serio las matrices ético-culturales realmente existentes. No es posible preguntarse por los derechos en una sociedad sin hacerlo también por las nociones de bienestar. ¿Qué noción o nociones de bienestar atraviesan la sociedad peruana?, ¿se pueden identificar todas con “progreso” o “desarrollo”?, ¿cómo se ubican en dichas nociones los “derechos”? No se trata de proponer una visión normativa que los incluya porque así “debe ser”. Más bien se trata de construir una visión “deseable” que los incluya en tanto derivan directamente de la noción central –sea cual sea ésta: bienestar, progreso, desarrollo.

En este terreno es necesario hacer un análisis más fino de algunas experiencias de participación restringida pero eficaz que fueron propias de los primeros años del fujimorismo y que quedan, junto con las consideraciones sobre seguridad, como uno de los argumentos a favor de un balance positivo de esos años en muchos sectores populares, en particular la experiencia de los CLAS en salud y de los núcleos ejecutores de diversas inversiones. Y contrastarlas con las experiencias recientes de participación en procesos de planificación estratégica en torno a las Mesas de Lucha contra la Pobreza.

Una “cultura de derechos” se construye en el contexto de las tradiciones y desafíos de una sociedad dada. Y si en las sociedades liberales de tradición individualista la puerta de entrada a la construcción de tal “cultura de derechos” es el generalizado reconocimiento del individuo autónomo, en sociedades como la nuestra, marcadas por la heterogeneidad cultural, el proceso deberá encontrar sus fundamentos en las diversas experiencias históricas y formas de vida cuya precaria articulación define al Perú. El trabajo de Sinesio López (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios*, resume bastante bien este proceso relacionando las estrategias de construcción ciudadana con las matrices culturales presentes en el país. La conclusión es clara: en nuestra experiencia la ciudadanía social ha precedido a la ciudadanía política. La vivencia de los “derechos” ha estado vinculada antes que al voto y a las libertades individuales, a la conquista de condiciones de trabajo y vida dignas.

Esto lleva al tema de los derechos colectivos y sus relaciones con los derechos individuales. En los últimos años se han propuesto diversas posibilidades de compatibilizarlos, tras varias décadas en las que el pensamiento polí-

tico liberal negaba la posibilidad misma de “derechos colectivos”. En países como el nuestro el asunto es crucial, dadas las urgencias que presionan por la provisión de derechos y los crecientes conflictos entre diversos derechos.

Una de las preguntas planteadas en las entrevistas que sirven de base a estas reflexiones apuntaba a descifrar las prioridades que los individuos establecían entre sus derechos y otras consideraciones (seguridad, eficacia, cohesión social, por ejemplo), así como dentro de los derechos. No hay una respuesta unívoca. Lo que sí se puede afirmar es que en una vida cotidiana marcada por la pobreza y la inseguridad estas opciones son problemas comunes que habitualmente se resuelven en contra de los derechos en general. Quizás la excepción la marque el reclamo por la educación, muchas veces llamado el primer derecho social. Incluso las carencias y limitaciones en el acceso a otros derechos se suele vincular con deficiencias educativas. Así sucede, por ejemplo, con el derecho al voto. Lo peculiar de muchas de las experiencias aquí analizadas es que la visión y ejercicio del derecho está atravesada por la tensión entre progreso individual y progreso comunal, entre cumplimiento del mandato generacional familiar y una misión “concientizadora” que deriva de una suerte de obligación hacia la comunidad que hizo posible que el individuo accediese a la educación.

Voto, participación y sistemas políticos

En cuanto al derecho político a elegir y ser elegido, la investigación nos deja no sólo una visión más compleja de su comprensión y ejercicio en la sociedad peruana, sino algunas preguntas que apuntan a comprender mejor los sistemas políticos en los cuales se ejerce este derecho.

El derecho a elegir y ser elegido reposa sobre un derecho más simple y universal: el derecho a participar en las decisiones sociales. El voto vincula este derecho a participar con un sistema político basado en la representación.

La representación no es exclusiva de la modernidad. Las cortes no eran sino mecanismos de representación. A finales de la Edad Media, el principio de representación territorial dio paso al principio de representación estamental. Sólo en Inglaterra se mantuvo la representación territorial. La Revolución francesa produjo un cambio fundamental en la concepción de representación: la unidad básica ya no fue la familia, la propiedad o la corporación sino *el ciudadano individual* y la representación, en vez de encauzarse por cuerpos funcionales aislados, se canalizó por medio de una asamblea nacional unificada de legisladores.

Dado que la representación se ejercía a través del voto, éste se fue ampliando en la medida que nuevos sujetos sociales presionaban por su inclusión en el sistema político. De un voto restringido a los jefes de familia, los propietarios, los instruidos, pasamos a un régimen cada vez más universal. Pero sería una ilusión creer que en este proceso se han disuelto las relaciones sociales y tradiciones en las cuales los individuos elaboran y actualizan sus decisiones. De hecho, los sistemas electorales vigentes en el mundo asumen que estos factores continúan existiendo y deben ser tomados en cuenta. De allí la cuidadosa geografía electoral que establece distritos en función de que determinados grupos tengan una representación asegurada; de allí la peculiar aritmética electoral que establece ponderaciones diferenciadas según regiones o grupos sociales, así como cuotas para determinados grupos.

Si bien a primera vista nuestro sistema electoral es más simple y por tanto menos justo, es probable que las percepciones y prácticas contrapesen esta carencia a través de mecanismos que permitan una representación efectiva ante el poder. Dadas las enormes dificultades para representaciones compactas queda el recurso a establecer pactos que se agregan en cada nivel de la pirámide del poder y que establecen conexiones directas con el poder central. Por otro lado, pareciera que los ciudadanos han incorporado en sus percepciones las diferencias entre los diversos peldaños del poder y, por tanto, las distintas características requeridas para ejercer representación en cada nivel. A todo ello se suma una pregunta fundamental: ¿de qué se trata?, ¿de tener gestores, negociadores, tramitadores? Diversas respuestas generan diferentes demandas de representación.

La idea de que el desarrollo de los sistemas políticos representativos modernos disolvería las corporaciones y dejaría a individuos autónomos ejerciendo racionalmente sus decisiones ciudadanas ha sido y es una ilusión. Partidos, grupos de presión, *lobbies*, expresan una realidad mucho más compleja. Y es en el conjunto de esa realidad que los ciudadanos han de ejercer su derecho a la participación y al voto. Representación y voto tienen una historia que acompaña las transformaciones del Estado moderno, pero que a su vez absorbe, reformula o se mimetiza en formas de representación y decisión “tradicionales”. Si se tratara de pensar gráficamente el asunto, podría decirse que las prácticas e instituciones de la representación y el voto universal secreto se sobreponen a prácticas e instituciones tradicionales dando paso a una tela polícroma en la cual las intensidades de una u otra deciden los tonos finales.

Si a esto sumamos los efectos de diversos procesos contemporáneos (crisis de legitimidad de las instituciones políticas, invisibilización de los poderes fácticos, carácter mediático de las campañas electorales) tenemos un esce-

nario harto complejo. Por otro lado, la revitalización de algunas formas comunitarias permite reencontrar otras maneras de ejercicio del derecho a la participación. En estas condiciones, ¿qué significa votar? Más aún, ¿qué lugar ocupan las instituciones para las cuales se vota en relación con el conjunto de instituciones que conforman los sistemas políticos realmente existentes en el país, en cada región?

Este es un tema que requiere mayor investigación. Construir "mapas del poder" en escenarios locales y regionales, descifrando las lógicas que subyacen a los diversos protagonistas y las interacciones que se producen entre ellos. Reconstruir los procesos a través de los cuales diversas institucionalidades se van sobreponiendo, conviviendo y redefiniéndose. Y en este marco ver cómo inciden los procesos de desarrollo así como las instituciones que dicen promoverlos. Más aún: se requiere redefinir los mapas de los escenarios locales. Las sociedades locales no se agotan en los límites físicos del territorio que ocupa la comunidad en cuestión. Incluyen a quienes han salido a conquistar espacios en otros "pisos ecológicos" y que siguen vinculados a la comunidad no sólo a través de remesas de dinero sino también del manejo de canales de movilidad social, vínculos con diversas esferas del poder e, incluso, con la economía global. Normalmente estos actores no son tomados en cuenta ni en las propuestas de desarrollo ni en los procesos de construcción democrática. Sin embargo, su incidencia real es notable.

Los procesos electorales son eventos sociales cuya comprensión sólo es posible dentro de las estructuras significativas más amplias que los sujetos asumen. El proceso electoral agrega un conjunto de eventos –individuales y sociales– que si bien configuran un significado global, no disuelven su significado e impacto posterior. Un triunfo aluvional puede haber sintetizado una cantidad de procesos y decisiones tan amplios como contradictorios. Y puede abrir un proceso de fracturas y conflictos al día siguiente del inicio del nuevo gobierno. Un ejercicio en esta perspectiva podría ser analizar el proceso político y social en los dos primeros años del gobierno de Alejandro Toledo.

Cada decisión individual de voto tiene una racionalidad específica y se agrega o subsume en otras más amplias, explícitamente compartidas en algunos casos, implícitas en otros. Cuanto mayor es la distancia entre las racionalidades específicas y la racionalidad global de la representación que emerge del voto, mayor es la posibilidad de crisis y fractura en la acción social posterior de los sujetos involucrados.

¿Se trata de un voto que establece una relación participativa (estable, por tanto)?, ¿o de un voto delegativo? Entre estas dos variantes sería posible indentificar una serie de opciones mixtas. ¿Hasta qué punto el incremento de

la participación electoral expresa un efectivo desarrollo de la ciudadanía o se trata del incremento de prácticas “adaptativas”?, ¿hasta qué punto las características de las culturas políticas locales –incluyendo los niveles de ejercicio ciudadano más amplio– son oportunidades o amenazas para la expansión de una cultura de derechos así como para los procesos de desarrollo?

Esto nos lleva al tema del estado de la cultura de derechos en la sociedad peruana contemporánea. Es indudable que se han producido avances. Pero el signo dominante sigue siendo el de un sentido común que asume los derechos como reclamos mínimos frente a un orden intrínsecamente injusto. No debería ser difícil pasar a afirmar en la vida cotidiana y las instituciones una noción de derechos como garantías universales. Esto, sin embargo, entra en conflicto con uno de los rasgos más antiguos y “eficaces” del poder en el Perú: el uso de las ambigüedades del sistema para legitimar la función arbitral del gobernante.

Queda como lección que sólo si se validan como eficaces en el logro de bienestar, los derechos pasarán a ser reivindicados, primero, y asumidos como valores fundamentales en la vida social y política. La historia reciente demuestra que los avances jurídicos y políticos sólo se consolidan si reposan sobre consensos éticos y culturales que se construyen a partir de experiencias compartidas. En los próximos meses, la presentación y debate de los trabajos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación permitirán verificar hasta qué punto estamos dispuestos a avanzar los peruanos.

Bibliografía

- BASADRE, Jorge, 1929, *La multitud, la ciudad y el campo en la historia*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- BURGA, Manuel, 1988, *Nacimiento de una utopía: muerte y resurrección de los incas*, Lima, IAA.
- COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH), 1996, *A la intemperie: percepciones sobre derechos humanos*, Lima, CNDH.
- CRABTREE, John y Thomas Jim (eds.), 1999, *El Perú de Fujimori 1990-1998*, Lima, IEP.
- DÍAZ MARTÍNEZ, Antonio, 1985, *Ayacucho: hambre y miseria*, Lima, Mosca Azul Ed.
- DWORKIN, Ronald, 1977, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press. [Hay edición en español, Barcelona, Ariel, 1997.]
- FLORES GALINDO, Alberto, 1984, *Aristocracia y plebe. Lima, 1760-1830*, Lima, Editorial Horizonte.

- FRANCO, Carlos, 1998, *Acercas del modo de pensar la democracia en América Latina*, Lima, CEDEP.
- HOHFELD, Wesley Newcomb, 1964, *Fundamental Legal Conceptions. As Applied in Judicial Reasoning*, Londres, Greenwood Press.
- LÓPEZ, Sinesio, 1997, *Ciudadanos reales e imaginarios*, Lima, IDS.
- LYNCH, Nicolás, 1989, "¿Anomia de regresión o anomia de desarrollo?", en *Socialismo y participación*, 45, marzo, pp. 19-28.
- MANRIQUE, Nelson, 1987, *Mercado interno y región. La Sierra Central 1820-1930*, Lima, DESCO.
- MONTOYA, Rodrigo, 1992, *Al borde del naufragio*, Lima, SUR
- , 1998, *Multiculturalidad y política*, Lima, SUR
- MORA, Tulio, 2003, *Días de barbarie*, Lima, APRODEH.
- NEIRA, Hugo, 1987, "Violencia y anomia", en *Socialismo y participación*, 37, marzo, pp. 1-13.
- RAWLS, John, 1995, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- RIVA AGÜERO, José de la, 1969, *Paisajes peruanos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ROMERO, Catalina, 1987, "Violencia y anomia: comentarios sobre una reflexión", en *Socialismo y participación*, 39, septiembre, pp. 75-80.
- SEN, Amartya, 2000, *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf. [Hay edición en español, Barcelona, Editorial Planeta, 2000.]
- SENGUPTA, Arjun, 2002, "On the Theory and Practice of the Right to Development", en *Human Rights Quarterly*, 24, pp. 837-889.

Capítulo 3

Experiencias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en México desde organizaciones de la sociedad civil

Areli Sandoval Terán*

Introducción

EL PRESENTE TRABAJO es un documento de recuento y valoración de acciones de exigibilidad política de los derechos humanos económicos, sociales y culturales (DESC) impulsadas por organizaciones de la sociedad civil mexicana, que tienen como marco de referencia las obligaciones del Estado en la materia. Algunas de estas acciones de exigibilidad se desarrollaron después de un proceso de *control social* o de monitoreo y seguimiento de políticas públicas por parte de organizaciones civiles, y han llegado a influir en procesos de *rendición de cuentas* del Estado mexicano en los ámbitos nacional e internacional.

Hablar de experiencias de exigibilidad de los DESC es hablar de acciones de promoción y defensa de estos derechos humanos con miras a su plena realización. Como la base y el fundamento de toda iniciativa de exigibilidad es la comprensión del contenido esencial de cada derecho económico, social y cultural, así como de las obligaciones del Estado respectivas, en este trabajo se abordarán las siguientes cuestiones:

- Qué son y cuáles son los derechos económicos, sociales y culturales.
- Cómo se han colocado los DESC en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil.
- Qué es la exigibilidad y qué implican la exigibilidad política y la jurídica.
 - Los fundamentos para la exigibilidad de los DESC.
 - Contenido esencial de cada derecho.
- Obligaciones del Estado en materia de DESC (generales y específicas).
- Experiencias de exigibilidad política de los DESC desde organizaciones de la sociedad civil mexicana y lecciones aprendidas.
- Desafíos en materia de exigibilidad de los DESC.

*Programa Diplomacia Ciudadana, DECA Equipo Pueblo, A.C., ciudad de México, México.

Qué son los DESC

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado (Sandoval, 2001). De acuerdo con diversas observaciones generales del Comité de DESC (CDESC) –órgano de las Naciones Unidas que vigila la aplicación del PIDESC por los estados parte y autoridad en materia de interpretación del pacto– el término “adecuado” implica el respeto a los aspectos de diversidad cultural, geográfica, medio ambiental, etcétera, lo que en última instancia garantiza la universalidad de los derechos.

Como todos los derechos humanos, los DESC no surgen o emergen de los instrumentos jurídicos en los que se han ido consagrando a lo largo de la historia, sino que son inherentes a nuestra dignidad como personas; asimismo, son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

De acuerdo con el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948):

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En este sentido, el derecho a un nivel de vida adecuado puede considerarse el derecho marco de los DESC.

En síntesis, los derechos humanos económicos, sociales y culturales están relacionados directamente con aquellas condiciones fundamentales para la satisfacción de nuestras necesidades básicas. Tales condiciones fundamentales “son un bien común, un bien público” (Klein y De Gaay, 1999: 50) y contribuyen a la plena realización del ser humano conforme a su dignidad inherente, entonces tienen la dimensión de derechos humanos.

Históricamente, son las luchas sociales reivindicatorias las que han posibilitado el reconocimiento mundial de los derechos humanos, así como su consagración en instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales y la construcción de mecanismos de protección de los mismos. El derecho internacional de los derechos humanos se ha elaborado “para amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso

hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana”.¹

Los instrumentos principales que reconocen, enuncian y definen en términos generales estos derechos son la Declaración Universal de Derechos Humanos,² el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales,³ la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ y el Protocolo de San Salvador.⁵ Todos estos instrumentos internacionales y regionales señalan principios, criterios, contenidos y obligaciones de carácter universal que pueden y deben resignificarse social y culturalmente en cada país, siempre buscando el estándar más alto de protección de los derechos humanos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es uno de los instrumentos más importantes del marco jurídico internacional para la protección de los DESC. Los derechos que consagra el PIDESC son: el derecho a la libre determinación (art. 1o.), el derecho al trabajo (art. 6o.), el derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo (art. 7o.), el derecho de sindicación, libertad sindical y huelga (art. 8o.), el derecho a la seguridad social (art. 9o.), el derecho de protección y asistencia a la familia (art. 10), el derecho a la vivienda (art. 11), el derecho a la alimentación (art. 11), el derecho a la salud (art. 12), el derecho a la educación (arts. 13 y 14), y los derechos culturales (art. 15).

Con base en el contexto histórico en el que fue surgiendo el reconocimiento social y formal de los diversos derechos se construyó una clasificación un tanto rígida de los derechos humanos por *generaciones*, en la que los DESC aparecen como *derechos de segunda generación*. Esta “segunda generación” de derechos se relaciona con las demandas obreras y las ideas socialistas del siglo XIX y con las luchas sociales de la primera mitad del siglo XX, como la Revolución mexicana (1910) y la Revolución rusa (1917). En esta fase destacan: la Constitución mexicana de 1917 que consagra el derecho a la educación, a la tenencia de la tierra y los derechos laborales, así como el surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus convenios sobre las horas de trabajo y el desempleo de 1919.⁶

¹ Naciones Unidas, folleto informativo núm. 16, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Rev. 1), p. 3.

² Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

³ Aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁴ Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

⁵ Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, suscrito por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988.

⁶ La llamada “primera generación” son los derechos civiles y políticos, cuyo reconocimiento formal se ubica en la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas de la Independencia de los Estados Unidos (1776) y de la Revolución francesa (1789), por ejemplo: la igualdad ante la ley; la libertad personal; y la libertad de pensamien-

Esta clasificación fue común en el estudio del tema, pero no refleja la integralidad de los derechos, por el contrario, se ha prestado a interpretaciones desafortunadas en donde las generaciones se consideran una especie de jerarquía o prioridad de derechos, o bien se tiende a asociar cada generación de derechos con un solo tipo de obligaciones del Estado de “hacer” o positivas y de “no hacer” o negativas, argumentando erróneamente que los DESC son derechos meramente programáticos y por tanto más costosos. Debido a estos equívocos, son cada vez más los sectores, incluido el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señalan la conveniencia de dejar de hablar de generaciones de derechos y apelar más bien al principio de integralidad reconocido desde la propia declaración universal y expresado en los siguientes términos en el preámbulo del PIDESC: “No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.”

La integralidad de los derechos humanos fue reafirmada por la Declaración de Viena en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.”⁷

Con esta idea de integralidad de derechos, de su universalidad e interdependencia, vamos a pasar ahora a situar los DESC en el trabajo cotidiano de las organizaciones de la sociedad civil en el contexto mexicano.

Los DESC en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil

Muchas organizaciones civiles y sociales que trabajamos desde hace más de 20 años en la promoción del desarrollo en México hemos diseñado e impulsado proyectos autogestionarios como alternativas para el mejoramiento de las condiciones de vida de grupos y comunidades, contribuyendo –aun sin

to, de conciencia y de religión. La “tercera generación” son los derechos de los pueblos, cuyo reconocimiento comienza a raíz de acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX, como la internacionalización de conflictos entre países, movimientos de liberación nacional, o la conformación y papel del bloque de los países no alineados durante la Guerra Fría. Algunos ejemplos de esta generación de derechos son: el derecho a la paz, el derecho a la autodeterminación, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano (Sandoval, 2001: 14-15).

⁷ Declaración y Programa de Acción de Viena, párrafo 5. Cfr. documento A/CONE.157/23, en <http://www.unhchr.ch>

trabajar desde una perspectiva de derechos humanos— a la realización del derecho a gozar de un nivel de vida adecuado. Con el tiempo, la experiencia y el contexto, sobre todo a partir de la década pasada, algunas de estas organizaciones hemos caído en la cuenta de la importancia de introducir el enfoque de derechos humanos en nuestro trabajo de promoción del desarrollo o, dicho de otro modo, de trabajar con una perspectiva de *derecho al desarrollo*, ya no sólo para hacer frente a los impactos de un modelo económico que profundiza la desigualdad, sino para cuestionarlo de raíz y consolidar propuestas de rediseño de políticas públicas apelando a las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado mexicano derivadas de su ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos como el PIDESC.

El PIDESC entró en vigor en México desde el 23 de junio de 1981 y, como el artículo 133 constitucional establece que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán, junto con la propia Constitución y las leyes del Congreso federal, la ley suprema de toda la nación, el pacto forma parte de la legislación nacional y puede ser base y fundamento de cualquier acción legal.⁸

¿Cómo fuimos incorporando explícitamente la perspectiva de DESC en nuestro trabajo de promoción del desarrollo? El análisis de los impactos de la globalización económica desde distintos sectores de la sociedad civil, incluidas algunas ONG como Equipo Pueblo, se profundiza en la segunda mitad de la década de los noventa. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995 (Copenhague, Dinamarca) aportó mucho a estas reflexiones. A partir de entonces, Equipo Pueblo se convierte en el punto focal en México de la Red Internacional Control Ciudadano/Social Watch⁹ de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los compromisos de Copenhague, entre los que destacaba el compromiso 2 sobre erradicación de la pobreza.

El enfoque de derechos humanos de Social Watch se expresa precisamente en que no considera a las personas en situación de pobreza simplemente como “gente que necesita ayuda sino como *ciudadanos y ciudadanas merecedores universalmente del desarrollo como un derecho humano y por tanto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales*”. En este sentido, los indicadores de desarrollo que emplea Social Watch reflejan también el grado de dete-

⁸ Así lo define el propio gobierno mexicano en su tercer informe periódico al Comité de DESC (E/1994/104/Add.18).

⁹ Tal y como se autodefine, Control Ciudadano/Social Watch es un punto de encuentro de organizaciones civiles, tanto de promoción del desarrollo como de defensa de los derechos humanos, preocupadas por el desarrollo social y la discriminación de género y ocupadas en monitorear las políticas públicas que tienen un impacto directo sobre la desigualdad y sobre las personas que viven en situación de pobreza. Véase <http://www.socialwatch.org>

rioro o realización de los derechos humanos en distintas partes del mundo. Desde entonces, Social Watch se ha comprometido a “trabajar en forma conjunta con las ONG de derechos humanos y otros grupos interesados en la promoción efectiva de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales”.¹⁰ La base de la perspectiva de derechos humanos en el trabajo de Social Watch es pues el reconocimiento de la relación directa que existe entre desarrollo y derechos humanos.

Además de Equipo Pueblo, otras organizaciones civiles tanto de desarrollo como de derechos humanos comenzaron a leer los efectos sociales negativos de las políticas de ajuste estructural dictadas por la Banca Multilateral como violaciones de derechos humanos, particularmente de derechos económicos, sociales y culturales; por ejemplo: los despidos masivos por causa de las privatizaciones como vulneración del derecho a un empleo estable; el proceso de desmantelamiento del agro mexicano por la apertura comercial indiscriminada como violación al derecho humano a alimentarse; los recortes en gasto social como incumplimiento a la obligación del Estado de destinar el máximo de recursos para lograr progresivamente los DESC; el aumento de la pobreza en sí como una negación de derechos humanos, entre otros.

En la ciudad de México, estas preocupaciones comenzaron a compartirse entre organizaciones que tradicionalmente no trabajábamos juntas, las ONG de desarrollo y las de derechos humanos, pero fuimos descubriendo en la diversidad de nuestros saberes y estrategias la posibilidad de complementarnos para la exigibilidad de los DESC.¹¹ Cabe mencionar que este proceso de acercamiento entre organizaciones de desarrollo y de derechos humanos en torno a los DESC no es exclusivo de México; procesos similares ocurrieron, con mayores o menores dificultades, en diversas partes del mundo en la década de los noventa, en algunos casos impulsados más por las organizaciones de desarrollo, en otros por las de derechos humanos. Hay que recordar que durante los ochenta, el movimiento de derechos humanos “estaba dominado por las preocupaciones acerca de las violaciones de derechos civiles y políticos... aun cuando muchos grupos de base estaban luchando por resolver serios problemas que abarcaban ambos conjuntos de derechos... A mediados de los ochenta hubo algunos desarrollos positivos... la creación por parte de Naciones Unidas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales... que representó un gran impulso para la legitimación de los DESC...” (IHRIP, 2000).

¹⁰ Informe Control Ciudadano/Social Watch 1996, p. 28.

¹¹ En este proceso de acercamiento jugaron un papel importante la iniciativa Social Watch desde Equipo Pueblo, y el proyecto de DESC de la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.

A mediados de 1998, alrededor de una docena de organizaciones (de desarrollo, de derechos humanos y temáticas) decidimos conformar el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre DESC¹² para promover la reflexión y la acción colectiva en favor de estos derechos, cada organización poniendo su experiencia y conocimientos a disposición de las otras: las organizaciones civiles y redes de derechos humanos, que desde varios años atrás venían monitoreando y denunciando violaciones a derechos humanos civiles y políticos, ofrecieron su gran experiencia en documentación y litigación de casos, cabildeo internacional y presión a nivel nacional. Por otro lado, las organizaciones de desarrollo ofrecimos nuestra experiencia en el seguimiento y el análisis de políticas públicas económicas y sociales, etcétera. Todo esto en conjunto nos proporcionaba elementos valiosos para evaluar la implementación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en nuestro país, y fue ésta la principal tarea que nos dimos: elaborar conjuntamente un Informe Alternativo de cara al Tercer Informe Periódico que el gobierno mexicano debería presentar ante el Comité de DESC de la ONU en noviembre de 1999.

Los informes alternativos (cuando no hay informe gubernamental), paralelos (cuando hay informe gubernamental pero no se hace ninguna referencia a él) o contrainformes (cuando el informe de las organizaciones contrasta información del gubernamental además de presentar su análisis propio) en materia de DESC se han convertido en una de las herramientas más utilizadas en nuestro continente para la exigibilidad política de estos derechos. Pero antes de explicar el porqué de su importancia y cómo se dio este proceso en el caso mexicano conviene detenernos para explicar qué se entiende por exigibilidad de los DESC.

Qué es la exigibilidad

La Declaración de Principios sobre la Exigibilidad y Realización de los DESC en América Latina conocida como Declaración de Quito (1998), explica el concepto de exigibilidad de la siguiente manera:

¹² El Espacio de Coordinación sobre DESC estuvo conformado inicialmente por: DECA Equipo Pueblo, A.C.; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Casa y Ciudad, A.C. de Coalición Hábitat México (miembro de Habitat International Coalition); Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (PRODH), Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH); Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani); Defensoría por el Derecho a la Salud; Frente por el Derecho a Alimentarse (FDA-FIAN), FIAN sección México; Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH); y Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos ELIGE.

La exigibilidad es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía.¹³

Podemos hablar de dos grandes tipos de exigibilidad: la política y la jurídica. La exigibilidad como proceso legal o exigibilidad jurídica se conoce como *justiciabilidad* e implica la defensa de derechos violados ante tribunales y otras instancias jurisdiccionales y, aunque en materia de DESC hay menos casos debidamente documentados y litigados que en materia de derechos civiles y políticos, algunas organizaciones en México y en otros países están dedicando cada vez más sus esfuerzos al respecto para ir generando recursos de protección a estos derechos e ir sentando precedentes en los diferentes sistemas de procuración de justicia.

Por otro lado, la *exigibilidad política* se refiere a todas aquellas acciones que promueven la mejora de condiciones para la realización de los DESC o la solución de una situación violatoria de los mismos, pero a través de iniciativas de incidencia en políticas públicas y programas gubernamentales; cabildeo de iniciativas de ley o de reforma a las ya existentes; demanda de aumento o reasignaciones presupuestales en materia social; y denuncia pública de violaciones mediante boletines de prensa, programas de radio, movilizaciones, informes alternativos a los gubernamentales para ser presentados en instancias no jurisdiccionales nacionales e internacionales —como las comisiones públicas de derechos humanos, el Comité de DESC de la ONU y la Comisión Interamericana.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajamos en materia de DESC en México hemos desarrollado más acciones de exigibilidad política que jurídica, tomando como base las obligaciones del Estado que se desprenden del Pacto Internacional de los DESC, así como la riqueza interpretativa que nos ofrecen el Comité de DESC a través de sus observaciones generales sobre diversos artículos del pacto, los Principios de Limburgo (E/CN.4/1987/17) y la Declaración de Quito.

¹³ Declaración de Quito. Declaración de principios sobre la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina, párrafo 19. Proclamada el 24 de julio de 1998 por las redes, ONG de derechos humanos, de promoción del desarrollo, organizaciones sindicales, de pueblos indígenas y de defensa de los derechos de la mujer, reunidos en la ciudad de Quito, Ecuador, durante el Primer Encuentro Latinoamericano sobre la Exigibilidad de los DESC (22 al 24 de julio de 1998) en el que participaron también organizaciones mexicanas, incluyendo a Equipo Pueblo.

Fundamentos para la exigibilidad de los DESC

Antes de abordar algunas estrategias de exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales tenemos que ubicar aquellos elementos que nos sirven como indicadores del grado de cumplimiento e incumplimiento de los mismos por parte del Estado para que, a partir de ahí, podamos exigir su respeto, protección y realización. Estos elementos-indicadores son el contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado.

Contenido esencial de los derechos

El enfoque del contenido mínimo central o esencial ayuda a una mejor comprensión de los DESC ya que considera que cada derecho tiene un núcleo, una sustancia central que no debe ser violada; este enfoque trata de identificar la razón de ser del derecho en cuestión de una manera cualitativa. El contenido mínimo esencial de cada derecho aspira a tener un reconocimiento y aplicación universal, para salvaguardar al derecho de cualquier tipo de limitación en todo tiempo (Arambulo, 1999: 130-136).

Determinar el contenido central de los DESC es un proceso que aun no concluye. Pero para “desmenuzar” el contenido de cada DESC y de las obligaciones que tiene el Estado como su garante, conviene recurrir a las interpretaciones que van haciendo del PIDESC los expertos del Comité de Naciones Unidas para los DESC, tanto en sus observaciones generales como en las finales y en las recomendaciones que hacen a los estados parte cuando los examinan en su cumplimiento del pacto.¹⁴

Por citar al menos un ejemplo, el *contenido esencial* del derecho a la alimentación adecuada comprendería: la *disponibilidad* de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, *sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura* determinada; la *accesibilidad económica y física* de esos alimentos en formas que sean *sostenibles* y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. El concepto de adecuación sirve para poner de relieve una serie de factores como las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas, que deben tenerse en cuenta para el pleno goce de este derecho humano.¹⁵

¹⁴Las observaciones generales del Comité de DESC sobre el contenido de los derechos consagrados en el PIDESC se pueden consultar en la página web de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhcr.ch>. Una revisión del contenido por derecho se puede encontrar en Sandoval, 2001.

¹⁵Observación general 12 (E/C.12/1999/5).

Obligaciones del Estado en materia de DESC

Todos los derechos humanos –incluidos por supuesto los económicos, sociales y culturales– implican para los estados las siguientes obligaciones generales:

- a) *Respetar*: exige que el Estado se abstenga de adoptar medidas que obstaculicen o impidan el goce de los derechos humanos.
- b) *Proteger*: demanda del Estado medidas para velar por el respeto de los derechos humanos por parte de terceros (por ejemplo: las empresas, los individuos particulares) por lo que proteger también implica proveer de mecanismos para la defensa de los derechos (justiciabilidad).
- c) *Realizar*: entraña las obligaciones de *promover y hacer efectivo o garantizar* cada derecho humano.

–En cuanto a la obligación de promover el Estado debe desarrollar condiciones favorables a través de la adopción de medidas que faciliten el goce de los derechos humanos por toda la población (medidas legislativas, de política pública, de asignación de recursos, etcétera) con miras a su plena realización.

–En cuanto a la obligación de garantizar el derecho, los estados están obligados a hacer efectivo directa e inmediatamente un derecho concreto cada vez que un individuo o un grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, acceder a él o ponerlo en práctica con los recursos a su disposición.

Conviene aclarar que, así como el tema de las generaciones de derechos ha sido debatido, el del tipo de obligaciones positivas-negativas o de hacer-no hacer que supuestamente corresponderían a cada “generación” o grupo de derechos también ha sido motivo de gran debate. Los gobiernos, por ejemplo, han argumentado que la falta de cumplimiento de los DESC está en función de la limitación de recursos económicos, como si esta obligación de tipo positivo no fuera aplicable a los demás derechos, cuando, por ejemplo, el derecho político de elegir a los gobernantes por medio del voto universal, libre y secreto también implica para el Estado la erogación de recursos para el mantenimiento del sistema de partidos y la organización de las elecciones. El Comité de DESC se ha pronunciado al respecto y ha reafirmado que todas las obligaciones generales del Estado anteriormente señaladas son aplicables a todos los derechos humanos.

Además de las obligaciones generales en materia de derechos humanos, los estados parte del PIDESC son responsables del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del propio pacto. El artículo 2o. del PIDESC señala

la naturaleza de las obligaciones jurídicas generales de los estados parte e incluyen tanto las de comportamiento como las de resultado.¹⁶

Artículo 2o.

Párrafo 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

En cuanto a obligaciones de comportamiento, este párrafo exige que todos los estados parte *comiencen inmediatamente a "adoptar medidas"* encaminadas a conseguir el pleno goce de los derechos consagrados en el pacto, por ejemplo: administrativas, judiciales, políticas, económicas, sociales, educativas y de muchos otros tipos, incluidas las medidas legislativas para adaptar la legislación nacional conforme al PIDESC, en particular cuando las leyes existentes sean claramente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del pacto.

La frase *hasta el máximo de los recursos de que disponga* se refiere tanto a los recursos existentes dentro de un Estado, sea cual fuere su nivel de desarrollo económico, como a los que ponen a su disposición la cooperación y la asistencia internacionales para el desarrollo. Así, cuando un Estado alega ante el comité la insuficiencia de recursos presupuestales para cumplir con sus obligaciones mínimas en materia de DESC (satisfacer requisitos mínimos de subsistencia para todos, así como proporcionar los servicios esenciales), debe demostrar que ha realizado *todo esfuerzo* para satisfacer, *con carácter prioritario*, esas obligaciones mínimas, como haber recurrido incluso a la ayuda internacional. *La limitación de recursos no libera al Estado de su obligación de empeñarse por asegurar el disfrute más amplio de estos derechos.*

La principal obligación en lo que atañe a resultados es la de adoptar medidas *para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos* reconocidos en el PIDESC. Esto quiere decir que el Estado está obligado a *demostrar el progreso*, los avances cuantitativos y cualitativos logrados en sus esfuerzos

¹⁶Esta sección sobre obligaciones del Estado está basada en: Areli Sandoval Terán, *op. cit.*, pp. 19-25, que a su vez tomó en cuenta: la *Observación General* núm. 1 del Comité de DESC (E/1989/22); la *Observación General* núm. 3 del Comité de DESC (E/1991/23); la *Observación General* núm. 9 del Comité de DESC (E/1999/22) o (E/C.12/1998/24); el *Folleto Informativo* núm. 16 *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Rev. 1) de Naciones Unidas; *Los Principios de Siracusa* (E/CN.4/1984/4) y *Los Principios de Limburgo* relativos a la aplicación del PIDESC (E/CN.4/1987/17). Todos los documentos con clasificación de Naciones Unidas que se citen pueden consultarse en la página de Internet de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhchr.ch>

por alcanzar la plena realización de los DESC, y también entraña una limitación al Estado en cuanto a la adopción de medidas regresivas (por el principio de no regresión aplicable a los derechos humanos). Esta cláusula de *realización o efectividad progresiva* de los DESC reconoce que su plena efectividad no se logra en un breve periodo, pero *no significa que el Estado pueda aplazar indefinidamente o hasta que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico sus esfuerzos en la materia*; por el contrario, exige que actúe tan rápido como sea posible en la dirección de la plena realización de estos derechos. La cláusula de efectividad progresiva de los DESC, *bajo ninguna circunstancia, justifica la falta de acción expedita, constante y eficaz del Estado*. Se requiere de un esfuerzo nacional concertado con la participación de todos los sectores de la sociedad para el logro progresivo de los DESC. La participación popular será necesaria en cada etapa, por ejemplo, en la formulación, aplicación y examen de las políticas generales en cada país, es decir, en todo el ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación).

Al exigir que los estados logren la plena efectividad de los DESC *por todos los medios apropiados* el pacto adopta un planteamiento amplio y flexible pero que coexiste con la obligación de utilizar *todos los medios de que disponga* para hacer efectivos los DESC. Implica también *ofrecer recursos judiciales y otros recursos efectivos para hacer justiciables* a los DESC, por ejemplo, para que puedan ser disfrutados por todos, sin discriminación, como señala el párrafo 2 de este artículo 2o. del pacto. La adopción de una clasificación rígida de los DESC que los situara *fuera del ámbito de los tribunales* sería arbitraria e incompatible con el principio de que los derechos humanos son *indivisibles e interdependientes*. En la *formación judicial se debe tener en cuenta la justiciabilidad del PIDESC*.

Existen en el PIDESC otras disposiciones que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en los sistemas legales nacionales, entre ellas las de: igualdad de derechos para el hombre y la mujer (art. 3o.), salario equitativo e igual por trabajo de igual valor (art. 7o. a i), derechos de sindicación, libertad sindical y huelga (art. 8o.), protección y asistencia a la infancia y la adolescencia y prohibición del trabajo infantil (art. 10, párr. 3), enseñanza primaria obligatoria y gratuita (art. 13, párr. 2 a) y libertad de los padres para elegir escuelas no públicas y de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza (párrs. 3 y 4), y libertad para la investigación científica y la actividad creadora (art. 15, párr. 3).

Artículo 2o.

Párrafo 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discrimi-

nación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La tipificación de actos discriminatorios mencionados en este artículo 2.2 del PIDESC no es exhaustiva y al adoptar el pacto, el Estado debe someter este artículo a estudio judicial y a otros tipos de métodos de recurso, así como abolir inmediatamente los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica que afecten la posesión y el disfrute de los DESC. Asimismo, la discriminación *de facto* que resulte del goce desigual de los DESC motivado por la falta de recursos legales debe atenderse lo antes posible.

Artículo 2o.

Párrafo 3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Este párrafo hace una excepción que debe ser interpretada conforme al objetivo con que se escribió tal artículo, que fue el de terminar con la dominación por parte de ciertos grupos económicos no nacionales durante el periodo colonial. Como regla general, el pacto se aplica tanto a los nacionales como a los no nacionales en un Estado parte, lo que implica la extensión de estos derechos fundamentales a los inmigrantes.

Por su parte, los artículos 4o. y 5o. del PIDESC tratan sobre las posibles limitaciones a los DESC por parte del Estado. El artículo 4o. debe interpretarse en el sentido de que las leyes que impongan limitaciones a los DESC no deberán ser arbitrarias, ni insensatas, ni discriminatorias, sino dentro de lo previsto por ley y consistentes con los principios del pacto, y que se deberá proporcionar todo tipo de salvaguardas adecuadas y recursos eficaces contra la imposición ilegal y abusiva de limitaciones a estos derechos. El artículo 5o. enfatiza que nada de lo dispuesto en el pacto puede interpretarse para destruir cualquiera de los derechos reconocidos en él o para limitarlos en mayor medida que la prevista en el artículo 4o. Asimismo, garantiza que el pacto no sea interpretado en perjuicio de disposiciones más favorables del derecho interno, la costumbre o acuerdos internacionales en vigor o que vayan a entrar en vigor en un Estado parte.

Experiencias de exigibilidad política de los DESC en México y lecciones aprendidas

La pregunta inmediata después de conocer las obligaciones del Estado en materia de DESC es, ¿cómo hacer cumplir al Estado estas obligaciones? Es aquí donde juegan un papel central la exigibilidad política y la justiciabilidad de los DESC, que se pueden impulsar en el ámbito nacional y en el internacional.

A nivel internacional, por ejemplo, existen mecanismos dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos (ONU), como los comités que vigilan la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos (que desarrollaremos más adelante), las visitas *in situ* y los reportes de relatores especiales temáticos; y, en el sistema interamericano (OEA), el procedimiento por el que la comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos pueden conocer de violaciones a los DESC, reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969) y en el Protocolo Adicional a esta Convención en materia de DESC o Protocolo de San Salvador (1998). A nivel nacional, las estrategias de exigibilidad y justiciabilidad que han desarrollado las organizaciones de la sociedad civil nos ofrecen también un amplio abanico de posibilidades de lucha en este sentido. A continuación expondremos algunas.

La articulación o tejido de redes para la promoción y defensa de los DESC. El caso del Espacio de Coordinación DESC en México

El Espacio de Coordinación sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Espacio DESC) —como ya se mencionó en el segundo apartado— está conformado por organizaciones civiles y redes tanto de desarrollo como de derechos humanos, que nos hemos venido articulando desde mediados de 1998 para impulsar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos del Estado mexicano en materia de DESC.

El surgimiento del Espacio DESC se da en un contexto de agudización de las medidas económicas que venían dismantelando desde años atrás el sistema de prestación de servicios sociales básicos; entre las situaciones más preocupantes para las organizaciones civiles en la segunda mitad de la década pasada destacaban: el empobrecimiento acelerado de diversos sectores de población tras la crisis económica de 1995, los sistemáticos recortes al gasto social (salud, educación, vivienda) y la sustitución casi definitiva de políticas universales de

combate a la pobreza por programas focalizados en la pobreza extrema rural sumamente deficientes. A tan sólo cuatro años de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya se padecían y analizaban los graves costos sociales de esta apertura comercial indiscriminada.

Las organizaciones del Espacio DESC decidimos articular esfuerzos para cuestionar y proponer revertir, mediante la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, las decisiones de política económica y social tomadas que conducían al deterioro de las condiciones de vida de la población, señalando que esas decisiones conducían a la reducción de la responsabilidad social del Estado mexicano contraviniendo sus obligaciones en materia de estos derechos humanos. Algunas de las acciones que hemos desarrollado en colectivo desde el Espacio DESC son:

- Preparación del *Informe sobre el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en México* durante 1998, como aporte al *Informe Internacional de Control Ciudadano 1999*.
- Conferencia de prensa para comentar y presentar la publicación del *Informe Internacional de Control Ciudadano 1999* (mayo de 1999).
- Elaboración del documento de preguntas y argumentos para la Presección de diciembre de 1998 del Comité de DESC de las Naciones Unidas en Ginebra, como sugerencias para el examen que le haría el Comité al gobierno mexicano al siguiente año.
- Elaboración del *Contrainforme o Informe Alternativo: La situación de los DESC en México. Informe Alternativo de organizaciones civiles, sociales y redes al Tercer Informe Periódico del gobierno mexicano ante el Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*¹⁷ (que reporta el periodo 1992-1999) y el impulso de una estrategia de cabildeo exitosa ante el Comité de DESC.
- Publicación de varios artículos sobre DESC y sobre la experiencia del *Informe Alternativo* en diversos medios de comunicación impresos.
- Denuncia pública sobre el uso electoral del Progreso¹⁸ en *La Jornada* (enero-febrero y mayo 2000).

¹⁷Elaborado por: DECA Equipo Pueblo, A.C., Casa y Ciudad, A.C.-Coalición Habitat México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (PRODH), Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C. (Cereal), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A.C. (CMDPDHAC), Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (Comexani), Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Defensoría del Derecho a la Salud, Food First Information and Action Network-Sección México (FIAN-México), Frente por el Derecho a Alimentarse (FDA), Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH), Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos ELIGE, y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos".

¹⁸Programa oficial focalizado de lucha contra la pobreza extrema, centrado en tres ejes: salud, alimentación y educación. En el sexenio de Vicente Fox, Progreso tomó el nombre de Oportunidades.

- Presentación del *Informe Alternativo* y las recomendaciones del Comité de DESC en la Cámara de Diputados ante la Comisión de Desarrollo Social en pleno (abril de 2000).
- Difusión del *Informe Alternativo* y las recomendaciones a otras organizaciones nacionales y en el extranjero, dependencias de gobierno, embajadas, etcétera.
- Documentos para el cabildeo con diputados de los distintos grupos parlamentarios respecto a rechazar la iniciativa del gobierno de Fox de cobrar el IVA sobre satisfactores básicos.
- Diseño e impulso de estrategias para el seguimiento de las recomendaciones del Comité de DESC a México, incluida la decisión de algunos miembros del Espacio DESC de participar en lo individual en el *Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos* (noviembre de 2001-diciembre de 2002).
- Apoyo a diversas acciones urgentes respecto a casos de violaciones a los DESC.
- Participación en el Comité de Enlace Ampliado de organizaciones civiles con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos para el seguimiento del Acuerdo de Cooperación Técnica firmado entre dicha oficina y el gobierno mexicano. Particularmente, aportes de algunos miembros del espacio para la elaboración del Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos previsto en la segunda fase del acuerdo.
- Participación en la elaboración y organización de la agenda para la visita oficial a México del relator especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada en cuanto al componente de relaciones y diálogo con organizaciones de la sociedad civil.
- Participación en varios procesos con la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), que ha invitado al Espacio DESC a conformar el capítulo mexicano de la misma desde abril de 2000.
- Actualmente (2004) estamos conformando junto con otras organizaciones civiles el Grupo Promotor del Informe Alternativo, una estrategia política, la metodología, etcétera.

A continuación revisaremos algunas de estas experiencias para identificar las estrategias de exigibilidad política desarrolladas.

*La elaboración colectiva del Contrainforme
y el cabildeo ante el CDESC*

En los comités de expertos dentro del sistema de naciones que vigilan la aplicación de los principales tratados de derechos humanos, el mecanismo de supervisión o vigilancia se da a través del examen de los informes que presentan periódicamente los estados parte sobre cómo están cumpliendo lo dispuesto en el tratado respectivo, el establecimiento de un diálogo constructivo con los estados para apoyar dicho cumplimiento, y la formulación de sugerencias y recomendaciones para coadyuvar en el cumplimiento del PIDESC. El Comité de DESC de la ONU fue el primer órgano establecido mediante una resolución del Consejo Económico y Social (Ecosoc) para la vigilancia de un tratado de derechos humanos que proporcionó a las organizaciones no gubernamentales la oportunidad de presentar declaraciones orales y por escrito sobre cuestiones relativas al disfrute o no disfrute de los derechos enunciados en el pacto.¹⁹

*La rendición de cuentas ante
el Comité de DESC de la ONU*

De conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de DESC, los estados parte se comprometen a presentar informes periódicos al comité –en el plazo de dos años a contar desde de la entrada en vigor del pacto en el Estado de que se trate, y de ahí en adelante una vez cada cinco años– en los que señalarán las medidas legislativas, judiciales, de política y de otra índole que hayan adoptado, con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el pacto, de conformidad con una serie de directrices proporcionadas por el comité.

El requisito de la presentación de informes es mucho más que un mero compromiso formalista pues cumple varias funciones importantes: examen inicial, supervisión, formulación de política, escrutinio público, evaluación, reconocimiento de los problemas e intercambio de información. La obligación de presentar informes también ayuda a garantizar que el Estado parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos enumerados para evaluar la medida en que todos los individuos que se encuentran en el país disfrutan de los diversos derechos.²⁰

¹⁹ En esta sección, la parte descriptiva del funcionamiento general del comité está basada mayormente en el Folleto Informativo núm. 16 (Rev. 1) de las Naciones Unidas, que puede consultarse en <http://www.unhchr.ch>

²⁰ Observación general núm. 1 del Comité de DESC (1989).

El comité examina normalmente unos cinco o seis informes de estados parte cada periodo de sesiones. Si no se presenta el informe, el comité procede entonces a examinar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado de que se trate tomando en cuenta toda la información disponible, incluyendo la información proporcionada por las ONG.

México, como Estado parte del pacto, presentó su informe inicial al CDESC dividido en tres informes parciales, cada uno sobre un bloque de derechos del PIDESC, a lo largo de los primeros años después de su ratificación en 1981. El segundo informe periódico fue presentado en 1993 y el tercero en 1999; haremos referencia a este último.

El tercer informe periódico del Estado mexicano

Del 15 de noviembre al 3 de diciembre de 1999 tuvo lugar el XXI Periodo de Sesiones del CDESC de la ONU en Ginebra, Suiza, durante el cual el comité examinó los informes gubernamentales de México, Bulgaria, Armenia, Camerún, Argentina e Islas Solomón. México presentó su tercer informe periódico (E/1994/104/Add.18), que reporta la situación de los DESC durante el periodo 1992-1996, además de las precisiones y la actualización de información hasta 1999 que el comité solicitó al gobierno mexicano a través de la lista de cuestiones enviada con anterioridad.

El examen de México tuvo lugar los días 25 y 26 de noviembre. El Ejecutivo federal envió una amplia delegación de 13 miembros encabezada por el embajador Miguel Ángel González Félix (SRE) y conformada por funcionarios(as) de varias dependencias como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Instituto Nacional Indigenista, con la desafortunada ausencia de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre todo porque no pudo ser proporcionada información relevante para la evaluación del comité.

La relación de la sociedad civil con la labor del comité

La sesión vespertina del primer día de cada periodo de sesiones del comité se dedica a ofrecer a las organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y de base la oportunidad de expresar oralmente sus opiniones sobre la medida en que los estados parte aplican o no el pacto. El comité ha indicado que los objetivos del procedimiento seguido en el caso de las organizaciones no gubernamentales son formarse una opinión lo más cabal posible

de la situación, sondear la exactitud y pertinencia de información que seguramente habría conocido de todas formas, y hacer que el proceso de recepción de la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales sea más transparente.

La presentación de informes por parte de las organizaciones civiles y sociales ante el Comité de DESC de la ONU es una herramienta de exigibilidad política muy importante, ya que éstos pueden influir sobre las observaciones finales que este órgano dirige a cada Estado parte del pacto, en particular sus motivos de preocupación y recomendaciones específicas. Se trata entonces de la oportunidad de incidir en el ejercicio de rendición de cuentas de los estados parte del pacto ante el Comité de DESC y de la propia comunidad nacional e internacional. Es muy importante destacar que la elaboración en sí misma de los informes alternativos, paralelos o contrainformes también permite generar un proceso político en los países, dotando a las organizaciones de la sociedad civil de una herramienta de exigibilidad interna muy poderosa que puede emplearse ante distintas instancias estatales y en diferentes coyunturas.

La experiencia de integración de un solo informe alternativo para el Comité de DESC tuvo como antecedente más importante la presentación de otros tres temáticos en 1993, de cara al segundo informe periódico de México. En aquella ocasión, tres organizaciones mexicanas presentaron sendos informes alternativos: uno sobre vivienda, otro sobre alimentación y el tercero sobre infancia.²¹ Por ser tres diferentes fuentes de información de la sociedad civil para el comité, si bien tuvieron un impacto en las recomendaciones que este órgano emitió, se hizo más difícil conocer a fondo lo que las organizaciones civiles aportaban. Esa experiencia fue muy valiosa y de ahí se obtuvo un aprendizaje importante: para aumentar la capacidad de incidencia de las organizaciones civiles debíamos coordinarnos y articularnos en un solo informe que tocara los diversos derechos, su interdependencia y su relación con otros temas cruciales como el presupuesto público, la política comercial, etcétera.

Con el Contrainforme de 1999 quedó demostrado que el trabajo coordinado de diversas organizaciones enriquece y fortalece las estrategias de exigibilidad. Nuestra estrategia común de exigibilidad política comenzó con la elaboración de un documento de preguntas presionales para el comité, fundamentadas en información alternativa a la proporcionada por el gobierno mexicano en su tercer informe. El comité reunido en Ginebra del 7 al 11 de

²¹ Las organizaciones que encabezaron esos informes fueron, respectivamente, Casa y Ciudad, Frente por el Derecho a la Alimentación y Colectivo mexicano de Apoyo a la Niñez.

diciembre de 1998 acogió el documento que expusieron dos representantes del Espacio DESC²² y quedó abierto a la recepción de mayor información.

Contenidos del Informe Alternativo

Durante 1999 integramos el Informe Alternativo o Contrainforme que resultó en un amplio diagnóstico, análisis y propuestas sobre los diversos derechos, referencias a casos sobre violaciones a DESC y apartados especiales sobre Chiapas, los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el presupuesto federal, temas de especial interés de los expertos del comité.

El Contrainforme se estructuró a partir del articulado del PIDESC abarcando casi la totalidad de los DESC salvo los derechos culturales. Es importante mencionar que los informes alternativos como herramienta de exigibilidad de las organizaciones civiles deben corresponder al trabajo cotidiano sobre derechos humanos. No se trata de elaborar una investigación meramente académica. Como en aquella coyuntura el Espacio DESC no tenía ninguna contraparte social que trabajara en derechos culturales, ese tema no pudo contar con un capítulo específico, aunque se incluyeron algunos aspectos en otros apartados.

Como núcleo central de este informe participamos alrededor de 13 organizaciones y redes, entre ellas: el Centro Agustín Pro, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, el Centro de Acción y Reflexión Laboral, Equipo Pueblo, el Frente por el Derecho a la Alimentación, FIAN sección México, la Liga Mexicana de Defensa de Derechos Humanos, la Defensoría del Derecho a la Salud, el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, Casa y Ciudad de la Coalición Hábitat México, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, ELIGE Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos y la Red de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos. El informe tuvo adhesiones de más de 105 organizaciones civiles y sociales a lo largo del país, algunas de las cuales contribuyeron también con su análisis, con casos concretos y con testimonios.

En el Contrainforme expusimos las consecuencias de las medidas reportadas por el gobierno en su tercer informe periódico, evidenciando cómo las políticas públicas o programas que se plantearon como soluciones lo habían sido de manera parcial, no habían cumplido con su objetivo, o habían resultado en mayor empobrecimiento de la población y en el deterioro general de

²² Paulina Vega (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos) y Leticia Salinas (Casa y Ciudad-Coalición Internacional de Hábitat).

los derechos económicos, sociales y culturales. En la mayoría de los artículos del pacto que abordamos y en los apartados especiales formulamos preguntas y recomendaciones puntuales que sugerimos al comité para que fueran retomadas en el examen al gobierno mexicano. Además del análisis y la documentación de casos hicimos llegar al comité diversos materiales impresos y audiovisuales que ilustraban y denunciaban la precaria situación de los DESC en México. Asimismo, preparamos y enviamos con anterioridad al secretario del comité una síntesis de nuestro informe en español e inglés que fue publicada como documento oficial de la ONU.²³

En nuestro análisis concluimos que el gobierno mexicano no integró en su tercer informe periódico información suficiente para que el Comité de los DESC pudiera evaluar de manera efectiva los progresos hechos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el pacto. Tampoco respondió satisfactoriamente a las observaciones, principales motivos de preocupación y recomendaciones que el Comité de los DESC le formuló desde el examen al segundo informe periódico (E/C.12/1993/16).

Presentación y cabildeo del Informe Alternativo

Durante el XXI Periodo de Sesiones del Comité en Ginebra participamos cinco integrantes del Espacio DESC²⁴ representando al conjunto de organizaciones que elaboramos el informe. Hicimos una presentación oral del informe enfatizando: la política económica y sus impactos sociales, la política social del gobierno, el presupuesto, la precaria situación del empleo, de la seguridad social, las condiciones de trabajo, el salario y su pérdida de poder adquisitivo, los problemas de alimentación y vivienda, destacando la situación de especial gravedad para la población infantil y femenina. Un representante de FIAN Internacional expuso también sus preocupaciones ante la grave situación de los DESC en México, con énfasis en el derecho a la alimentación.

Se mantuvo contacto constante con las demás organizaciones del Espacio DESC en México, que a su vez presentaron el Informe Alternativo en conferencia de prensa (ciudad de México, 15 de noviembre) logrando cobertura en tres diarios de circulación nacional: *La Jornada*, *Reforma* y *El Universal*. Por nuestra parte, mantuvimos contacto con la prensa nacional y extranjera.

²³ Dicho documento fue repartido durante el periodo de sesiones del CDESC y puede ser consultado en la página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: www.unhchr.ch bajo la clasificación: E/C.12/1999/NGO/3 con fecha 18 de noviembre de 1999.

²⁴ Areli Sandoval (DECA Equipo Pueblo), Luz Lozoya (Frente por el Derecho a Alimentarse), Leticia Salinas (Casa y Ciudad-Coalición Habitat México), Javier de la Rosa (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia), Marcos Arana (Defensoría del Derecho a la Salud).

El Informe Alternativo tuvo muy buena acogida por los miembros del CDESC, quienes públicamente valoraron de manera positiva el trabajo coordinado de un amplio número de organizaciones no gubernamentales. Esto proporcionó mayor fortaleza al documento como herramienta para el trabajo de incidencia política a nivel nacional.

Durante las sesiones dedicadas a examinar el informe oficial sobre México, el CDESC aludió constantemente a contenidos del Informe Alternativo y a la documentación de casos de violaciones a DESC como base para sus preguntas y motivos de preocupación. En repetidas ocasiones, expertos y expertas del comité llamaron la atención de la delegación oficial para que respondiera de manera efectiva a las preguntas que se le formulaban. Los expertos solicitaban el recuento de acciones gubernamentales concretas y sus resultados, en vez de la mención reiterativa de planes, programas y artículos constitucionales que sólo daban cuenta del cumplimiento formal y no práctico de los DESC en México. Lo más preocupante fue darnos cuenta de que en ciertos temas la delegación gubernamental proporcionó información falsa al comité, por ejemplo, en cuanto a la pérdida de poder adquisitivo del salario, la insuficiencia de las pensiones, los condicionamientos impuestos por las instituciones financieras internacionales, las limitaciones del principal programa de combate a la pobreza Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación); y concluimos que el no reconocimiento de ciertos problemas económicos y sociales por parte del gobierno demostraba la falta de voluntad política del mismo para resolverlos.

Pudimos constatar resultados inmediatos del cabildeo que realizamos, ya que algunos de los expertos del CDESC retomaron puntos de preocupación y preguntas específicas sobre los cuales insistimos. Algunos expertos del CDESC nos comentaron que la información proporcionada por las ONG sería de gran utilidad para el documento de conclusiones finales sobre los informes gubernamentales.

Observaciones finales: la decisión del comité

Una vez que el comité ha terminado su análisis de los informes y que los estados parte han comparecido ante él, el comité concluye su examen definiendo y publicando unas observaciones finales que *constituyen la decisión a que ha llegado el comité acerca de la situación del Pacto en el Estado parte en cuestión*. Las sesiones del comité están, por lo general, abiertas al público, con la excepción de las reuniones en que prepara sus observaciones finales, que se celebran en privado.

Las observaciones finales se dividen en cinco secciones: *a)* introducción; *b)* aspectos positivos; *c)* factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del pacto; *d)* principales motivos de preocupación; *e)* sugerencias y recomendaciones. Las observaciones finales se aprueban en sesión privada y se dan a conocer al público el último día de cada periodo de sesiones. Las sugerencias y recomendaciones pueden versar, por ejemplo, sobre cuestiones legislativas, sobre el presupuesto para gasto social, o sobre política pública.

Aunque las observaciones finales del comité, en particular sus sugerencias y recomendaciones, no son de carácter legalmente vinculante, *sí establecen la opinión del único órgano de expertos encargado de vigilar el cumplimiento del PIDESC*. En consecuencia, los estados parte que hicieran caso omiso de esas opiniones o que no las acataran en la práctica estarían demostrando mala fe en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del pacto.

El periodo de sesiones del comité en el que compareció México finalizó con la emisión del documento de *Observaciones finales y recomendaciones (E/C.12/1/Add.41)* en el que el comité llama la atención al Estado mexicano sobre la urgencia de atender las causas estructurales de la pobreza y establece una serie de recomendaciones puntuales para resolver graves problemas específicos como: la pérdida del poder adquisitivo del salario, la discriminación laboral hacia las mujeres, la falta de democracia sindical, los desalojos forzados, las consecuencias de los programas de ajuste estructural, el alto índice de mortalidad por causa de aborto ilegal, la corrupción, la militarización y paramilitarización en Chiapas y otros estados, los niños en situación de calle y los impactos negativos del TLCAN, entre otras. Este documento es el principal indicador de que diversos motivos de preocupación y recomendaciones que hicimos fueron reconocidos y tomados en cuenta por el CDESC. Se trató pues de una experiencia exitosa de exigibilidad política de los DESC a nivel internacional, con importantes repercusiones en el ámbito nacional.

El cabildeo en el Congreso contra el IVA en satisfactores básicos

En abril de 2001, cuando la Cámara de Diputados debía analizar la iniciativa de reforma hacendaria del Poder Ejecutivo, las organizaciones del Espacio DESC lanzamos un urgente llamado a las comisiones legislativas de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y Derechos Humanos, de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como a las coordinaciones de las diferentes fracciones parlamentarias y a todos los diputados y las diputadas federales para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos

económicos, sociales y culturales de sus representados, el pueblo mexicano, al legislar en materia de la reforma hacendaria. El mensaje central de las actividades de cabildeo fue: “los derechos humanos como criterio fundamental y obligatorio al legislar... La economía no puede operar indefinidamente al margen de los derechos humanos. ¡Diputada, diputado, te debes al pueblo mexicano, no legisles contra él!”

Como Espacio DESC ya habíamos tenido un acercamiento al Poder Legislativo un año antes, particularmente con la Comisión de Desarrollo Social, con la que tuvimos una sesión informativa dentro del periodo de sesiones para darle a conocer el Contrainforme que habíamos presentado al comité DESC en Ginebra, así como las observaciones finales y recomendaciones que el comité había emitido para México.

También recordamos al Poder Legislativo, como parte del Estado mexicano, sus obligaciones en materia de DESC conforme al Pacto Internacional, destacando la de generar las condiciones que permitan el pleno goce y no la restricción de derechos fundamentales, a través, por ejemplo, de la adopción de leyes que estimulen una mejor distribución de la riqueza y combatan la creciente concentración del ingreso, como medidas fiscales apropiadas y justas.

En este sentido, la propuesta de Nueva Hacienda Pública que les presentara el Poder Ejecutivo contemplaba algunas medidas que podían considerarse un atentado grave en contra de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, no sólo de “los que menos tienen”, sino de amplios sectores de la población mexicana. En nuestro llamado a los legisladores denunciábamos que la propuesta de gravar con 15 por ciento de IVA a medicinas, alimentos, libros, colegiaturas, transportes y rentas –contemplada en la Ley del IVA como uno de los componentes de la reforma hacendaria– atentaba principalmente contra los derechos humanos a la salud, a la alimentación, a la educación, a la cultura, al goce del progreso científico y tecnológico, y a la vivienda de millones de mexicanos y mexicanas (artículos 2.1; 2.2; 4; 7 a ii; 11.1; 12.1; 12.2 a, c y d; 13; y 15 del PIDESC). De aprobarse tal como estaba, la reforma hacendaria se alejaría de la letra y el espíritu de la Constitución mexicana y constituiría además una violación al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Asimismo, las medidas compensatorias previstas y publicitadas por el Ejecutivo eran, además de insuficientes, deficientes e insostenibles, contrarias al PIDESC, ya que estaban encaminadas a proteger exclusivamente a una parte de quienes por su posición económica están considerados población en pobreza extrema y excluía a los pobres urbanos, al sector informal y a la clase

media. Diversos especialistas coincidían en que otros sectores de la población, no sólo las personas que viven en esa lamentable situación, saldríamos seriamente afectados con esta medida regresiva. “La pérdida de la capacidad de compra con la homologación de la tasa del IVA será el doble de la pérdida que se dio durante la crisis de 1995.”²⁵

Por todo esto, hicimos un urgente llamado a las diputadas y los diputados federales, apelando a su compromiso ético, político y jurídico con la nación mexicana, para que contribuyeran a garantizar la plena realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales cuando legislaran sobre la reforma hacendaria. Finalmente, les hicimos las siguientes propuestas:

- Que analizaran la propuesta de reforma hacendaria, la modificaran y votaran con estricto apego a nuestra Constitución y al PIDESC.
- Que coadyuvaran en el cumplimiento de las recomendaciones hechas por el Comité de DESC de las Naciones Unidas a México, sobre lo cual el Estado tendrá que rendir cuentas en los próximos años. Entre las recomendaciones que destacamos con los legisladores estaban:
 - El comité exhorta al Estado parte a abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales en consecuencia. Además, el comité pide que el Estado parte incorpore a la sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas.
 - El comité pide al Estado parte que adopte medidas eficaces para garantizar el cumplimiento del inciso ii) del apartado a) del artículo 7o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles Económicos, Sociales y Culturales, que se refleja en el artículo 123.VI de la Constitución mexicana, en relación con la canasta básica establecida oficialmente.
 - El comité pide al Estado parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etcétera, tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Que buscaran el consenso en torno a otras medidas recaudatorias que no fueran violatorias de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, por ejemplo: discutir a fondo alguna modalidad de impues-

²⁵Julio Boltvinik, investigador de El Colegio de México, *La Jornada*, 6 de abril de 2001.

to a las transacciones financieras (como el llamado Impuesto Tobin) que permite contar con recursos para el desarrollo social gravando a quienes obtienen grandes ganancias sin generar ningún beneficio social-capital especulativo nacional y extranjero.

Desde el Espacio DESC consideramos que es muy importante hacer este tipo de pronunciamientos, exhortos o propuestas de cara a medidas gubernamentales que son potencialmente violatorias del PIDESC. Las estrategias de las organizaciones civiles deben incluir el aspecto preventivo, no sólo el de la denuncia. En esta situación en particular, la voz del Espacio DESC se sumó a la de muchos otros actores (intelectuales, partidos, maestros, etcétera) que cuestionaron la iniciativa y creemos que contribuimos en ese bloque opositor a fortalecer los argumentos en contra.

Participación en la comisión intersecretarial para el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos

Haciendo un muy breve recuento y balance de lo que fue la experiencia de un año de interlocución de las organizaciones civiles con el gobierno federal en el marco del *Mecanismo de Diálogo de la Comisión Intersecretarial para el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos Humanos*, reconocemos como uno de los principales logros la innovación y ensayo de metodologías para el abordaje de recomendaciones de organismos internacionales a México en materia de derechos humanos, como la que desarrollamos en la mesa sobre DESC. La dinámica del trabajo de la Mesa sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales giró en torno a las recomendaciones que el Comité de Naciones Unidas hizo al Estado mexicano en 1999, ante la preocupación de las organizaciones civiles por darle seguimiento a las mismas, para lo cual se elaboró una matriz de seguimiento. También destacaría la preparación conjunta, gobierno-organizaciones civiles, de las posiciones de México sobre temas específicos que serían presentados en la ONU, por ejemplo, respecto del IV Informe del Experto Independiente sobre Derechos al Desarrollo y sobre el Protocolo Facultativo del PIDESC.

Si bien participar en este mecanismo de diálogo fue una experiencia constructiva, en realidad los alcances en materia de DESC fueron moderados. Por esto en la etapa actual de diálogo organizaciones civiles-gobierno en la Nueva Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, “esperamos una mejor coordinación entre las dependencias de gobierno que

posibilite mayor congruencia entre el discurso y las acciones en beneficio de los derechos humanos de la población mexicana. Al mismo tiempo, consideramos que una efectiva política de derechos humanos exige el involucramiento amplio de los tres poderes de la Unión y de los diferentes ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) respetando su grado de autonomía”.²⁶

Esperamos un diálogo constructivo basado en la comprensión de lo público no únicamente como lo gubernamental en un sentido restrictivo, sino como el interés general en un sentido amplio, en donde el Estado tiene obligaciones concretas e ineludibles pero los diversos actores sociales pueden participar en una lógica de corresponsabilidad bien entendida. Esperamos que la relación gobierno-sociedad civil organizada esté basada en la transparencia, el mutuo reconocimiento, el respeto a los acuerdos.²⁷

Nos encontramos actualmente en una etapa en la que el marco formal para la interlocución con el gobierno en materia de derechos humanos parece haber avanzado con el decreto del 11 de marzo de 2003, que recoge muchas de las propuestas que hicimos desde las organizaciones civiles cuando operaba aún el mecanismo anterior, como el que las resoluciones de la comisión tengan un carácter vinculatorio. Pero al mismo tiempo nos enfrentamos al enorme desafío de lograr en la práctica una interlocución significativa que tenga resultados concretos para la situación preocupante que vive nuestro país en materia de la amplia agenda pendiente de derechos humanos.

Desafíos en materia de exigibilidad y justiciabilidad de los DESC

No obstante que en el discurso la temática de derechos comienza a ser mencionada y atendida, aún hace falta sensibilizar a muchas personas acerca de sus derechos económicos, sociales y culturales para que puedan organizarse e impulsar acciones de exigibilidad frente al Estado, sus políticas, leyes, sistema de procuración de justicia, etcétera. Asimismo, hay un gran desconocimiento de las obligaciones que el Estado mexicano tiene en virtud del pacto (PIDESC), no sólo entre la población, sino también entre las autoridades responsables de las políticas públicas relacionadas con los DESC y entre las

²⁶Basado en el pronunciamiento elaborado por Areli Sandoval (Equipo Pueblo) y Pilar Berrios (CAM) para la Ceremonia de instalación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos el 12 de marzo de 2003. Esta Comisión se crea por un nuevo Decreto (publicado en el DOF, el 11 de marzo de 2003) que deroga el decreto de la Comisión Intersecretarial anterior.

²⁷*Idem.*

y los legisladores y el Poder Judicial. Las organizaciones civiles que estamos comprometidas a favor de los DESC tenemos una enorme tarea permanente de difusión y capacitación para un mejor sustento de la denuncia y la exigencia.

Por todo esto, existen varios desafíos en el trabajo de promoción y defensa de los DESC, comenzando por la necesidad de extender entre diversos sectores de población y entre los propios gobiernos el reconocimiento de los DESC como derechos humanos, así como su igual importancia y urgencia respecto a los demás derechos. También está el desafío de que la perspectiva de derechos humanos siga permeando el trabajo de promoción del desarrollo de muchas organizaciones y que aquéllas que tradicionalmente han luchado por los derechos civiles y políticos sigan avanzando en la incorporación de una perspectiva de integralidad de derechos en su práctica cotidiana. El desafío está también, por supuesto, en el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de DESC y en el desarrollo de recursos y mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales apropiados para su defensa. La documentación y litigación de casos de violaciones a los DESC puede y debe ser mejor aprovechada por las ONG para la defensa y promoción de estos derechos.

A pesar de que aún falta mucho por hacer en materia de promoción y defensa de estos derechos, resultados como los expuestos, aunque modestos, han sentado un importante precedente en la lucha por la progresividad y el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales en México.

Bibliografía

- ARAMBULO, Kitty, 1999, *Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and Procedural Aspects*, School of Human Rights Research Series, vol. 3., Amberes-Groeningen-Oxford, Utrecht University.
- IHRIP (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos) y Foro Asia para los Derechos Humanos y el Desarrollo (Forum-Asia), 2000, *Círculo de Derechos. Una herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*.
- KLEIN GOLDEWIJK, Berma y Bas de Gaay Fortman, 1999, *Where Needs Meet Rights. Economic, Social and Cultural Rights in a New Perspective*, Ginebra, World Council Churches Publications.
- SANDOVAL TERÁN, Areli, 2001, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del Estado*, DECA Equipo Pueblo, A.C. y ALOP, diciembre, p. 15 en <http://www.equipopueblo.org.mx>

Capítulo 4

Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa de Formación e Información Estado de la Nación

Miguel Gutiérrez-Saxe*

Resumen y presentación:
conocer el país que tenemos,
pensar la Costa Rica que deseamos

ESTE DOCUMENTO PRESENTA un conjunto de reflexiones sobre la democracia, concretamente sobre el sentido, orientaciones y mecanismos específicos de rendición de cuentas, como una forma de introducir un conjunto de prácticas sociales desarrolladas en Costa Rica alrededor de la preparación y publicación de informes sobre el desarrollo nacional, basados en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión. Mediante un arreglo institucional que involucra las principales capacidades investigativas del país, a las universidades públicas, agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores, y a la Defensoría de los Habitantes de la República (*Ombudsperson*), con el apoyo de la cooperación internacional (inicialmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, Unión Europea, luego Países Bajos, Suecia, Organización Internacional del Trabajo –OIT–, Fondo de Población de las Naciones Unidas –FPNU–, Organización Panamericana de la Salud –OPS–, y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF) emprendieron hace ya 10 años un programa de formación e información. Este programa ha preparado 10 informes anuales, llamados Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, dos informes sobre el desarrollo humano en Centroamérica y una Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. El documento caracteriza en general la iniciativa y presenta algunos resultados y metodología de esos informes, en los que destacan la orientación y los mecanismos de consulta ciudadana. Concluye con algunas reflexiones sobre los impactos y preguntas sobre el potencial y límites de la iniciativa estado de la nación.

*Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica.

Dentro de la corriente del desarrollo humano, asentado nacionalmente

El Programa Estado de la Nación fue creado en 1994, por el Consejo Nacional de Rectores (Conare) y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica como un proyecto del PNUD en asociación con otros cooperantes internacionales como la Unión Europea. A partir del año 2003, el programa se presenta bajo un marco institucional asentado en Costa Rica con capacidades y actividades regionales en curso. La Defensoría de los Habitantes de la República y las cuatro instituciones estatales de educación superior (Universidad de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia), asociadas en el Conare continúan apoyando este esfuerzo (Conare-Comisión de Financiamiento Permanente, 1993), mediante la creación de un programa y el establecimiento de un convenio para su operación. La base así definida es permanente y garantiza la independencia de esta iniciativa (véase recuadro 1).

Desde su creación, el Programa Estado de la Nación ha realizado importantes esfuerzos para promover y profundizar el estudio y discusión sobre el desarrollo humano sustentable de Costa Rica, y luego en Centroamérica. La preparación de los informes anuales sobre el estado de la nación ha sido, a lo largo de una década, la base para lograr dicho propósito.

Mediante la combinación de procesos de investigación y la consulta a representantes de diversos sectores sociales se han articulado redes de investigación que han favorecido la pertinencia y legitimidad del análisis, así como vínculos que facilitan el acceso a la información y la difusión de los informes. Estos procesos han permitido construir un marco de referencia basado en una concepción del desarrollo, como la ampliación de las opciones de las personas, en un momento en el que la corriente predominante excluía la consideración sobre el desarrollo y le dejaba todas las respuestas al mercado. El simbolismo del desarrollo humano se hizo presente y, detrás de él, las preguntas sobre los factores que conducen al mismo, las respuestas sobre la organización de políticas públicas y su articulación complementaria con la acción del mercado.

Ahora bien, el sentido más básico de la iniciativa, tanto conceptualmente como por la práctica que lo origina y fortalece, está asociado al estado democrático de derecho y a la calidad de la democracia.

RECUADRO 1

**EL CONVENIO CONARE-DEFENSORÍA DE LOS
HABITANTES PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN**

El propósito del convenio de cooperación Conare-Defensoría de los Habitantes para la ejecución del Programa Estado de la Nación, lo constituye el establecimiento formal de un esquema de cooperación entre estas entidades para apoyar el desarrollo de programas, proyectos y actividades que se orienten, en primera instancia, hacia la precisión metodológica, la medición imparcial y objetiva del desempeño nacional; la capacitación de sectores de la sociedad civil, con cursos, talleres y seminarios, con el fin de mejorar la calidad de su participación en la deliberación de los asuntos públicos con base en información imparcial y objetiva sobre el desarrollo humano; y la divulgación de resultados a la ciudadanía en general, ejecutados por medio del Conare a través del Programa Estado de la Nación.

Como parte del convenio, las partes signatarias acordaron desarrollar las siguientes funciones específicas:

- a) Apoyar la acción del Estado mediante la valoración del impacto de las políticas públicas en el desarrollo nacional, con lo cual el uso de los recursos públicos adquiere una importancia primordial.
- b) Dar apoyo financiero al programa mediante los aportes presupuestados y debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa o la Contraloría General de la República, según corresponda.
- c) Participar en la dirección y el planeamiento estratégico del programa, así como velar por que éste cumpla adecuadamente con sus objetivos.
- d) Velar por que el contenido de los informes elaborados en el programa respondan a los objetivos definidos por las instancias directoras del mismo.
- e) Velar por que se desarrollen adecuados mecanismos de consulta y participación de los diferentes sectores sociales y gubernamentales respecto de la orientación del programa y sus informes.
- f) El Conare procurará incorporar en los contenidos del Plan Nacional de Educación Superior todas aquellas exigencias que el sector educativo tenga que afrontar para formar a la sociedad costarricense, a partir de los hallazgos y análisis que se desprendan del programa.

Estado democrático de derecho, fundamento de la iniciativa

El estado democrático de derecho asegura las libertades políticas de la ciudadanía y los derechos civiles de la población, estableciendo redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del estatus de la ciudadanía bajo la dominación legal del estado democrático (O'Donnell, 1997). En esta definición, la rendición de cuentas es un componente esencial. El estado democrático de derecho, necesariamente se refiere a la rendición de cuentas y de los mecanismos para el control político.

En este sentido, la vigencia del estado democrático de derecho se distingue de la ausencia del mismo, que torna imposible la existencia de una democracia, así como del estado de derecho antidemocrático. En este último, el Poder Judicial aplica leyes antidemocráticas a la ciudadanía, las cuales sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, y legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político (O'Donnell, 1997). El estado democrático de derecho no carece de debilidades. Entre ellas se pueden citar la baja capacidad para impartir justicia pronta y cumplida e igual para todos, incluido el Estado, así como la pugna con legados autoritarios o militaristas, que a veces conduce a la impunidad ante la violación de los derechos humanos.

Otras debilidades importantes son la información restringida, la aparición de la corrupción y la pobre rendición de cuentas, así como la incompleta independencia de los poderes judiciales respecto a otros poderes del Estado. Estos problemas asociados al estado democrático de derecho plantean desafíos fundamentales: la creación de un clima de seguridad personal y jurídica y la transparencia de las acciones.

La ausencia de rendición de cuentas erosiona dos principios básicos de la democracia: el primero es la igualdad política de los ciudadanos, que se ve amenazada por la creación de ciudadanos de primera, segunda y tercera clase; el segundo principio se refiere al control ciudadano al que está sujeto el poder político, es decir, la sujeción de este último al estado de derecho. La inadecuada o inexistente rendición de cuentas produce la entronización de una vida democrática de muy baja calidad. Las peores consecuencias las paga la sociedad como un todo. El sistema político experimenta una pérdida de legitimidad que afecta su capacidad de gobernar y su misma estabilidad política y económica.

Calidad de la democracia y la rendición de cuentas

La democracia requiere de la rendición de cuentas, las elecciones libres son un requisito necesario pero insuficiente para una democracia. La Constitución Política de la República de Costa Rica señala en su artículo 11 que los funcionarios públicos no son más que simples depositarios de la autoridad y esto es bastante común en las constituciones de América. En el artículo 2o., señala que la fuente de esta autoridad reside en la nación y la nación es indelegable, somos todos. La soberanía también reside en la nación.

El segundo requisito para la democracia es que el poder político rinda cuentas a la ciudadanía. ¿Qué significa esto? Que los gobernantes asumen ante la ciudadanía la responsabilidad por sus acciones de gobierno, sean éstas en los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial o en las municipalidades. Los servidores públicos y, en general, las personas que tengan un cargo de representación social y política en la sociedad civil, o aquellos que son intermediarios sociales, como los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva, deberían rendir cuentas también. Se dice que una democracia requiere de rendición de cuentas pues la fuente de poder de los gobernantes es la ciudadanía.

En el cuadro 1 se observa que en tres aspectos básicos de la rendición de cuentas en Costa Rica, ha habido una evolución en los últimos 30 años.

Los componentes de la rendición de cuentas en una democracia podrían ser definidos de la siguiente manera: **Transparencia:** existen medios eficaces para conocer y verificar oportunamente la autoría de las acciones. **Voluntad política:** hay voluntad de las y los líderes de asumir las consecuencias políticas, legales y administrativas correspondientes a sus acciones. **Marco jurídico institucional:** existen normas legales que otorgan atribuciones a diversos órganos de control con capacidad técnica y administrativa para velar y hacer cumplir a los gobernantes las consecuencias de sus actos. **Cultura cívica:** valores y creencias que estimulan la ciudadanía, la solidaridad cívica, la vigilancia sobre la honestidad y transparencia en el ejercicio de asuntos de interés público.

En una democracia de alta calidad, están desarrolladas la rendición de cuentas política, legal y administrativa (Beetham, 1994). La primera se refiere a los mecanismos ciudadanos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad. Se trata de tomar la palabra a quienes solicitan los votos de la ciudadanía y sancionar severamente el engaño. La segunda contempla los mecanismos para el control de la lega-

CUADRO I
COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES PRÁCTICAS
DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN COSTA RICA

<i>Característica</i>	<i>Hace treinta años</i>	<i>Actualmente</i>
Transparencia y voluntad de rendir y pedir cuentas	Ni los gobernantes percibían la obligación de rendir cuentas, ni la población esperaba que ellos lo hicieran. ("Me lo gasté en confites").* Los mecanismos de registro y control eran insuficientes para el volumen y complejidad de las operaciones. Ciertos valores eran esgrimidos: "Manos limpias". Colusión entre sectores políticos y algunos círculos empresariales.	Los gobernantes perciben la obligación de rendir cuentas y la ejercen con los mecanismos previstos y las acciones de propaganda. La gente duda. La población se muestra molesta con los resultados, inconforme con la justicia, incrédula en la política y los políticos.
Carácter e información de gobierno	Defensiva, centrada en la "obra". Contexto de inversiones crecientes y expansión de servicios públicos. Mejoría de indicadores sociales y alto crecimiento y estabilidad económica. Las políticas públicas y la información eran afectadas por el ciclo electoral.	La gente saca sus propias cuentas. Persiste colusión entre sectores políticos y algunos círculos empresariales. Defensiva y muy enaltecedora de lo hecho. Contexto de contracción de inversiones. Estancamiento en indicadores sociales e inestabilidad económica.
Régimen de opinión pública	Defensa del sistema frente a amenazas externas. Se ocultaban debilidades y errores del sistema. Menos medios y menor cobertura. Menor concentración y coordinación de la prensa.	Ausencia de amenaza externa. Difusión de debilidades y errores del sistema. Mayor cobertura noticiosa, pero mayor concentración en la propiedad de medios de comunicación. Mayor independencia de los medios y agresividad. Los medios: nuevo intermediario político. Campañas masivas de propaganda por parte del Estado.

* Esta es una expresión muy conocida de José Figueres Ferrer, quien fuera Presidente de la República en tres oportunidades. Esta frase la pronunció a principios de los años setenta al ser interpelado sobre el gasto público y su destino.

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1998b.

lidad y justicia. No basta la existencia de un estado de derecho sino que el poder político debe estar sujeto a él. Ninguna institución o persona está por encima de la ley, tanto en el ámbito público como en el privado. Además, la

administración de la justicia debe estar abierta al escrutinio público como un medio para contribuir a una justicia igual, pronta y cumplida para todas las personas. Por último la rendición de cuentas administrativa se refiere a los mecanismos para el control y la evaluación de la eficacia y trato decente en la función pública. La expresión “servidor público” nos recuerda que el fin de las instituciones es satisfacer con eficiencia y equidad aquellas necesidades de la población que han sido reconocidas como de interés público.

Una expresión de rendición de cuentas para el caso costarricense, lo constituye un conjunto de prácticas sociales desarrolladas alrededor de la preparación y publicación de informes anuales sobre desarrollo humano denominados Informe Estado de la Nación, basados en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Los informes sobre el estado de la nación

El Informe Estado de la Nación de Costa Rica es una de las tres iniciativas de medición nacional del desarrollo humano más antiguas del planeta. Se trata, pues, de un informe pionero. Además, tal y como lo consigna el informe anual de labores del PNUD de 2001, es una de las más persistentes iniciativas en esta materia: hasta ahora pocos países habían logrado acumular tantos informes sucesivos como Costa Rica (PNUD, 2001).

Constituye una iniciativa independiente, cuya misión es mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz sobre los asuntos de interés público. Se trata de un producto social, no individual. En él participan un consorcio de instituciones que han acogido la iniciativa que incorpora a todas las universidades públicas del país, agrupadas en el Consejo Nacional de Rectores, y a la Defensoría de los Habitantes, además de los organismos de cooperación internacional que apoyan decididamente el Programa: PNUD, OIT, OPS, UNICEF, la Unión Europea, el Convenio Bilateral de Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, el gobierno de los Países Bajos y el gobierno de Suecia. A éstos se han sumado algunas instituciones nacionales tales como el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y la Contraloría General de la República.

La tarea del Informe Estado de la Nación es dotar a la sociedad de instrumentos de fácil acceso para conocer su evolución, desarrollar instancias de rendición de cuentas, fortalecer mecanismos de participación y negociación y contribuir a la formación de consensos nacionales, tan necesarios en épocas de profundas reformas, además de ser ejercicios imprescindibles

en una sociedad democrática. No es un documento gubernamental, tampoco es antigubernamental; se centra en la valoración sobre el desempeño de la nación. El informe es un reflejo objetivo de la realidad basado en los siguientes pilares:

- Más de cuatrocientas referencias bibliográficas.
- Cuatro coordinadores temáticos.
- Alrededor de 52 investigadores directos.
- Acuerdos institucionales con la Contraloría General de la República, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Embajada de Holanda, la Fundación Friedrich Ebert, el Instituto de Fomento Cooperativo y UNICEF.
- Un equipo técnico central.
- Un Consejo Directivo.
- Un Consejo Consultivo.
- La realización de talleres de validación en varias etapas.

Este esfuerzo se basa en la convicción de que para enfrentar los desafíos sociales, económicos y ambientales, una democracia requiere ciudadanas y ciudadanos informados, con capacidad constructiva y con ilusión. La iniciativa constituye una herramienta de información ciudadana. Se parte de la premisa de que un ciudadano con información es un ciudadano con poder democrático, pero también con más responsabilidades hacia su comunidad y su país.

Desde su primera edición, el informe conserva una estructura básica similar, que se modifica y enriquece año tras año, con el fin de identificar y seguir tendencias importantes para el análisis del desempeño nacional y la identificación de desafíos desarrollo humano y la exigibilidad de derechos. Esa estructura contempla:

- Un conjunto de capítulos permanentes, referidos a las aspiraciones nacionales de desarrollo humano sustentable en materias económicas, sociales, ambientales y políticas.
- Un compendio estadístico con más de 250 variables, más los niveles de desagregación según distintos criterios (sexo, zona, región, grupos de edad, sectores productivos o institucionales, etcétera), provenientes de 30 fuentes oficiales de información.
- Un capítulo especial, que profundiza en el análisis de algún tema o región en particular.

Características y orientaciones

El punto de partida del informe es la concepción de que el desarrollo humano sustentable es un proceso continuo o integral, que reúne componentes y dimensiones del desarrollo de las sociedades y de las personas, en los que resulta central la generación de capacidades y oportunidades de, por y para la gente, con los que la equidad se acreciente para las actuales y futuras generaciones (PNUD, 1994).

La ejecución del Programa Estado de la Nación está fundamentada en tres orientaciones básicas: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión.

Rigor académico. La primera orientación del programa se origina en la articulación de capacidades de investigación de instituciones, expertos y sectores de la sociedad, lo que ha permitido obtener información y análisis confiables y de calidad sin crear estructuras complejas. Cada año se sistematizan más de 400 referencias bibliográficas y se emprenden alrededor de 50 investigaciones.

Esta práctica ha generado una corriente de investigación sobre el desarrollo humano sustentable y nuevas políticas de investigación en los ámbitos nacional y subnacional. Asimismo, se ha logrado sistematizar datos de muy variadas fuentes, con incidencia real en la formulación de indicadores, desde su identificación hasta los métodos empleados, pasando por el abordaje de temas anteriormente poco tratados.

Legitimidad social. Para obtener arraigo y legitimidad se han diseñado formas de operación que son parte fundamental del proceso de elaboración del informe. Algunos de estos mecanismos son:

- Identificación participativa de los temas y aspectos por investigar.
- Integración de un consejo consultivo legítimo y activo, con personalidades reconocidas por su trayectoria, sus contribuciones en asuntos del desarrollo y sus nexos en muy variados sectores de la sociedad o del gobierno (véase recuadro 2).
- Realización de talleres de consulta con académicos y actores de la sociedad en al menos tres fases de la preparación del informe (definición de abordajes de investigación, revisión de avances y discusión de síntesis preliminares por temas).
- Contactos cotidianos con actores sociales y políticos, y búsqueda de nuevos mandatos de investigación, nacionales o subnacionales.

RECUADRO 2

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

El Consejo Consultivo es el órgano principal de consulta para la preparación y difusión de los Informes sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Sus propósitos son afianzar la legitimidad social del informe, su carácter independiente y no gubernamental, y acompañar el proceso de elaboración de éste para garantizar su imparcialidad y rigurosidad académica. Tiene a su cargo la conducción sustantiva del informe.

Esta instancia está constituida por personas seleccionadas por el Consejo Directivo del Proyecto, quienes participan a título personal, de manera voluntaria y por invitación. El Consejo Consultivo es una instancia plural y pluralista, que procura llegar a consensos mediante la precisión de las apreciaciones o conclusiones del informe. En caso de no llegar a acuerdos, todo miembro puede dejar constancia de su posición en el informe.

Le corresponden al Consejo Consultivo las siguientes obligaciones:

1. Validar y enriquecer con sus comentarios, observaciones y recomendaciones el marco conceptual del informe, los componentes, variables e indicadores por considerar, así como los alcances y enfoques de los diversos estudios, además de seleccionar el tema especial de cada año.
2. Solicitar la inclusión de temas en la agenda de investigación, aun en etapas avanzadas del proceso de preparación del Informe.
3. Auspiciar, junto con las instituciones participantes y el proyecto, consultas más amplias para fomentar la incorporación efectiva en círculos más abarcadores de la sociedad.
4. Facilitar el establecimiento y desarrollo de redes de información y comunicación que aporten material y datos relevantes para la evaluación del desempeño nacional.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2003.

- Promoción del diálogo social sobre políticas públicas en variados temas (vivienda, concertaciones bilaterales entre sectores empresariales y laborales, género, etcétera).

Amplitud en la difusión. La tercera orientación es lograr la máxima difusión de los informes, de otras publicaciones y del programa como tal. Algunas características de esta estrategia son:

Énfasis en la relación directa mediante presentaciones a grupos o sectores, talleres, foros entre académicos, organizaciones sociales, docentes y estudiantes, funcionarios públicos y comunicadores. Además, se cuenta con un módulo de capacitación orientado a la sociedad civil y programas dirigidos a sectores sociales, a funcionarios públicos en el marco del sistema del servicio civil, y a hombres y mujeres privados de libertad. Para la difusión de estos materiales se llevan a cabo acciones comunales para llegar a diferentes lugares del país.

Asimismo, a lo largo del año se realizan actividades de promoción de publicaciones, artículos y reportajes en la prensa escrita, la radio y la televisión. El programa cuenta con un portal en Internet con un elevado volumen de visitas, tanto nacionales como del exterior.

Por otra parte, se desarrollan actividades con el sistema educativo, tales como la realización de cursos de actualización para docentes y asesores, la publicación del libro *Costa Rica contemporánea, raíces del estado de la nación* para la educación secundaria y cursos introductorios universitarios, el uso de las publicaciones en los cursos sobre realidad nacional que imparten las universidades y la elaboración de módulos didácticos para la educación primaria y secundaria, así como para las escuelas a las que asisten niños y niñas migrantes.

Algunos de los productos del Programa son:

- 10 *Informes sobre el Estado de la Nación* (1994-2003).
- *Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia* (2001).
- Dos *Informes sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999 y 2003).
- Apoyo a informes nacionales en países centroamericanos.
- Sistemas de indicadores de calidad (programas sociales).
- Capítulo sobre rendición de cuentas para el diseño de la fiscalización nacional (CGR).
- Módulos educativos para primaria y secundaria en escuelas con migrantes.
- Módulos de capacitación para sociedad civil.
- Módulos centroamericanos.
- Facilitación de procesos de diálogo social y generación de políticas públicas.

En cuanto a los alcances del programa, éste no pretende duplicar acciones ejecutadas en los diferentes sectores de la sociedad costarricense, sino más bien articular sus capacidades con el objetivo de producir un informe anual

cuyo contenido se divulgue ampliamente en los distintos medios de comunicación en forma directa, o bien, por medio de mecanismos que garanticen el acceso a los diferentes grupos sociales del país.

El *Informe Estado de la Nación* trata sobre las fortalezas y debilidades de la nación; no se trata de un enjuiciamiento de la labor institucional, mucho menos de su defensa; no se limita a lo negativo, ni a lo espectacular y, sobre todo, constituye una imagen distinta del país construida sobre las bases más objetivas posibles.

El propósito al proporcionar a los y las habitantes, organizaciones e instituciones un estudio desagregado del desarrollo humano es ampliar la democracia, promover la efectiva e informada participación de la sociedad civil y favorecer la gobernabilidad.

Con objeto de ilustrar los contenidos y el tono del *Informe Estado de la Nación*, enseguida se resumen algunos de sus principales resultados (más adelante aparecen los resultados de los dos informes regionales y de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*), tomados de los informes anuales.

Algunos resultados del Informe Estado de la Nación

El seguimiento del desarrollo nacional en estos años por parte del Programa Estado de la Nación, ha permitido constatar importantes avances históricos y también identificar y señalar desafíos elementales que comprometen el desarrollo humano sustentable del país.

Entre 1940 y 1975, Costa Rica vivió cambios institucionales, económicos y sociales de gran alcance, cuyos frutos, en términos de desarrollo humano, se cosecharon en las décadas siguientes.

El cuadro 2 presenta un conjunto de indicadores, publicados en el *Primer Informe sobre el Estado de la Nación*, actualizados en el año 2000. De acuerdo con estos y otros indicadores, Costa Rica es considerado un país singular por su evolución en la segunda mitad del siglo XX, en relación con otros países de la región. Varias décadas sucesivas de inversión en educación, seguridad social, incremento en la producción y lucha contra la pobreza, le permitieron a Costa Rica amasar suficiente como para ser ubicado por el PNUD en la categoría de país de alto desarrollo humano.

Hoy en día, sin embargo, como lo advirtió el Sexto Informe (2000), Costa Rica es una nación “frenada” que, si bien en el pasado tuvo éxito para encontrar fórmulas de desarrollo humano, actualmente no ha podido “(re)conciliar sus fortalezas con sus oportunidades”. Así, pese a estos notables éxitos,

El país enfrenta algunos desafíos elementales, pues las fórmulas exitosas que ayer si bien nos permitieron avanzar, ya no son suficientes: Se ha logrado reducir la pobreza, pero no hemos alejado a los no pobres de la pobreza de tal forma que continúan siendo vulnerables. Se cierran brechas de educación entre géneros y se mejora en la institucionalidad pero se mantienen desigualdades de salarios y participación de las mujeres. Somos un país alfabetizado pero poco educado. Se ha logrado estabilidad y crecimiento económico en el mediano plazo pero se ha distanciado del bienestar y la generación de empleo decente por sus escasos encadenamientos. Hemos logrado consolidar un sistema nacional de áreas protegidas pero no hemos hecho esfuerzos siquiera cercanos para lograr un ordenamiento urbano o proteger la calidad de nuestro entorno. Hemos construido instituciones nacionales y un estado de derecho en el que crónicamente los aportes tributarios son insuficientes. Creemos y valoramos nuestra democracia, sin embargo crece el malestar y el descontento y la falta de consensos reduce la capacidad de adaptación y transformación. Somos un país tolerante y pacífico que enfrenta crecientes síntomas de violencia (Proyecto Estado de la Nación, 2001b: 41).

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES
DE COSTA RICA, 1940-2000

<i>Indicador</i>	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Población (en miles)	656	812	1,199	1,762	2,276	2,805	3,943
Hogares pobres (%)			50	29	19	27	21
Cobertura boscosa (bosque primario %)			56	51	29	22	22
Esperanza de vida al nacer (años)	46.9	55.6	62.5	65.4	72.6	76.7	77.4
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	123	90	68	61	19	15	10
Cobertura de la seguridad social (%)		8	15	39	70	82	89
Analfabetismo mayores 12 años (%)	27	21	16	13	10	7	5
PIB per cápita (dólares de 1990)	702	847	1,080	1,501	2,032	1,829	3,329
Graduados universitarios	107	138	167	831	4,048	7,158	26,469
PEA femenina (%)		15	16	19	22	30	34

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 1995 (actualizado en 2000).

La nación ha avanzado por una especie de inercia histórica y los esfuerzos de los últimos 20 años no han tenido el vigor suficiente para iniciar una nueva época de rápido y sostenido progreso social.

Al iniciarse el siglo XXI dicha inercia da señales de agotamiento. El país está estancado en su capacidad de adoptar decisiones políticas e institucionales sobre el rumbo de la sociedad y no logra traspasar umbrales críticos en temas clave para el desarrollo nacional.

Costa Rica enfrentará en los próximos años decisiones cruciales: o invierte en el desarrollo de su gente, o la oportunidad que ofrece el acelerado aumento de las personas en edad económicamente activa se verá frustrada por su baja preparación, empleos de poca calidad o condiciones inadecuadas de salud.

Ante este panorama los informes del estado de la nación han señalado que el país requiere una visión compartida, una determinación general de crear sociedad, y posiblemente un papel más activo del Estado como generador de esos vínculos pues, como es sabido, el Estado costarricense está debilitado, al punto que le resulta difícil desempeñar sus funciones meramente administrativas, tanto más el conducir al país hacia “la otra orilla” del desarrollo.

Ese debilitamiento es producto de diversos factores y conviene no caer en la tentación de explicaciones reduccionistas. Influyen algunas determinaciones ideológicas (aunque es preciso reconocer que en Costa Rica esas políticas se aplicaron sólo muy parcialmente, a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos), y debe considerarse también una tendencia de los costarricenses a pedirle mucho al Estado, y a darle poco.

El *VIII Informe del Estado de la Nación* apuntó como retos y desafíos nacionales inaplazables los siguientes: 1. recuperar la fe en la política y sus instituciones y mejorar la calidad de la democracia; 2. controlar la deuda interna; 3. cerrar las brechas entre las regiones del país; 4. cerrar las brechas sociales, económicas y políticas entre los géneros; 5. ampliar la cobertura, mejorar la calidad y diversificar la educación secundaria; 6. crear empleos y oportunidades de mejor calidad y productividad y articular las nuevas exportaciones con el resto de la economía; 7. modernizar la infraestructura de transporte y comunicaciones; 8. adoptar políticas nacionales en temas clave como régimen tributario, reactivación del mercado interno, deserción en secundaria, equidad, etcétera; y 9. atreverse a experimentar.

En el Programa Estado de la Nación se ha reiterado la importancia de hallar las soluciones a este *impasse* en la profundización de la democracia cos-

tarricense. Se requiere liberar las energías económicas, sociales y políticas para realizar cambios institucionales que encarrilen al país por una nueva senda de progreso social duradero, cuyo aliento comprenda varias décadas; es necesario un pueblo ilusionado, protagonista y convencido de que será partícipe de los beneficios, y de que los costos que deba pagar serán comparados y necesarios.

Descartadas las ilusiones y modas tecnocráticas, es necesario escudriñar las lecciones de la historia reciente. Y es que en la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica combinó el crecimiento económico con el progreso social y el perfeccionamiento de la democracia. En esa época, ningún otro país de América Latina logró hacer las tres cosas simultáneamente, y tampoco las teorías económicas y políticas creían que fuera posible hacerlas al mismo tiempo.

Acerca del impacto del informe en la sociedad costarricense, una evaluación reciente preparada por el PNUD afirma que:

El Estado de la Nación ha tenido un impacto muy profundo en Costa Rica. Ha llenado un vacío de información sobre diagnósticos y es considerado como “árbitro social” para resolver conflictos alcanzando consensos. Su éxito se debe a: excelente calidad de análisis; es políticamente neutro; (hace) referencia a hechos e información reales; (es) de apropiación nacional (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 42).

Ciertamente el concepto de un Informe sobre el Estado de la Nación funcionó, principalmente por la necesidad nacional de contar con información creíble, responsable, oportuna y veraz en temas de interés público, así como por las tremendas transformaciones que ha vivido la sociedad en materia de petición de cuentas y respeto y defensa de los intereses y derechos de la ciudadanía.

La experiencia acumulada en Costa Rica con la producción de los informes nacionales, así como los procesos de difusión y capacitación que éstos han desencadenado, facilitaron la reproducción, autónoma y con sus particularidades, de esta iniciativa en el resto del área.

Los informes sobre el estado de la región

El Proyecto Estado de la Región dio inicio a finales de 1996, cuando la Dirección Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD y la Unión Europea decidieron financiar actividades para replicar la

experiencia costarricense de preparación, publicación y difusión de un informe sobre desarrollo humano sostenible. Surgió, además, de la necesidad de dar seguimiento al desarrollo humano y la integración en Centroamérica.

Su fin fue contribuir a la defensa y promoción del desarrollo humano sostenible mediante información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de los países y la región, que fortalezca las oportunidades y capacidades de diálogo y negociación de las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

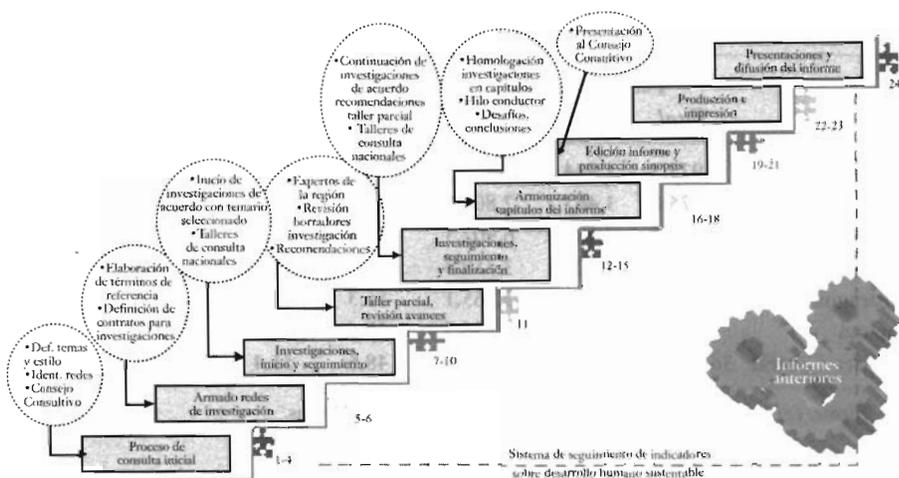
El *I Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, publicado en 1999, parte de la construcción de un concepto propio de desarrollo humano y un sistema de medición y evaluación de su desempeño, que cuenta con amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social; lo cual permitió poner a disposición:

1. Una valoración del progreso ante los desafíos regionales del desarrollo humano sostenible, y de la integración como medio para alcanzarlo, seleccionados de manera participativa, con base en los indicadores más actuales y confiables.
2. Una exploración de los esfuerzos de integración regional en áreas muy diversas del desarrollo humano, y de su capacidad y preparación para impulsar el progreso del istmo.
3. Una base de datos actualizada sobre publicaciones relacionadas con el desarrollo humano sostenible en Centroamérica.
4. Un medio para la articulación de las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación e instituciones regionales y nacionales afines al desarrollo humano sostenible.

El informe se preparó desde la región y para la región, mediante una estrategia descentralizada de investigación y acompañamiento, con asiento en los países centroamericanos. Por tanto, no es un informe desde un país para la región, o una sumatoria de informes nacionales elaborados desde los países para los países, tampoco constituye un informe elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión. En síntesis, se buscó combinar el rigor académico, la articulación de capacidades locales de investigación, legitimidad social y vigorosos mecanismos de consulta social.

A manera de diagrama, a continuación se esquematiza el ciclo de preparación de los informes regionales, que comprende 24 meses. El

DIAGRAMA I
CICLO DE LA ELABORACIÓN DE INFORMES



ciclo de elaboración de los informes nacionales es similar, pero abarca 12 meses.

Algunos resultados del Primer Informe Regional

Respecto a la valoración general sobre la región a finales del siglo XX, el *I Estado de la Región* afirmó que la década de los años noventa fue positiva por primera vez en 30 años, gracias a los esfuerzos para lograr la estabilidad política, social y económica y completar las transiciones democráticas, que marca el fin de décadas de autoritarismo y conflictos armados; también se retoma la senda del crecimiento económico.

Asimismo, el *Primer Informe* mostró cómo la región se expandió en todos los sentidos: geográficamente, hacia Belice y Panamá; en lo político, al incluir a nuevos actores y sectores de la sociedad, hasta entonces al margen del juego democrático legítimo; en lo multicultural, al reconocerse como una sociedad múltiple y diversa en sus grupos étnicos, pueblos indígenas y movimientos sociales; y en lo económico y social, al implicar y no excluir a la mayoría de la población en objetivos de desarrollo humano de amplio alcance.

También evidenció el hecho de que Centroamérica es diversa. En los años cincuenta la región tenía 11 millones de habitantes. En el 2003 la población es cercana a 38.7 millones de habitantes y se estima que en el año 2015 alcanzará los 49.4 millones.

CUADRO 3
CENTROAMÉRICA: POBLACIÓN TOTAL,
URBANA Y RURAL ESTIMADA PARA 2000

	Población (miles)			% población		Extensión (kms ²)	Densidad (h/km ²)
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural		
Costa Rica	3,925.3	1,944.4	1,980.9	50.5	49.5	50,900	77.1
El Salvador	6,276.0	3,467.2	2,808.8	55.2	44.8	20,935	299.8
Guatemala	11,385.3	4,482.9	6,902.5	39.4	60.6	108,889	104.6
Honduras	6,485.5	3,126.1	3,359.3	48.2	51.8	112,088	57.9
Nicaragua	5,071.4	2,806.4	2,265.1	55.3	44.7	139,000	36.5
Panamá	2,984.1	1,697.5	1,250.5	57.6	42.4	77,082	38.2
América Central	36,127.6	17,524.5	18,567.1	48.6	51.4	508,894	70.9

Fuente: CELADE, División de población de la CEPAL, Naciones Unidas.

Cuatro países están en transición demográfica moderada y dos en plena transición. Casi la mitad vive en Guatemala o El Salvador. Hay países urbanos y otros más rurales, sus densidades van desde menos de 10 habitantes (Belice) a casi 300 por kilómetro cuadrado (El Salvador). La mitad es rural. Uno de cada cinco habitantes es indígena. Uno de cada 10 es menor de 14 años.

Este *Informe* señaló diferencias importantes en cuanto al desarrollo humano. Tamaño y pujanza están distribuidas de manera inversa y desfavorablemente para una dinámica regional robusta. A diferencia de otras zonas del mundo donde están en marcha procesos de integración (Europa, por ejemplo), en Centroamérica los países más grandes no son los económicamente más avanzados; y los menos desarrollados no son los de menor tamaño y, además están enclavados en el corazón del área.

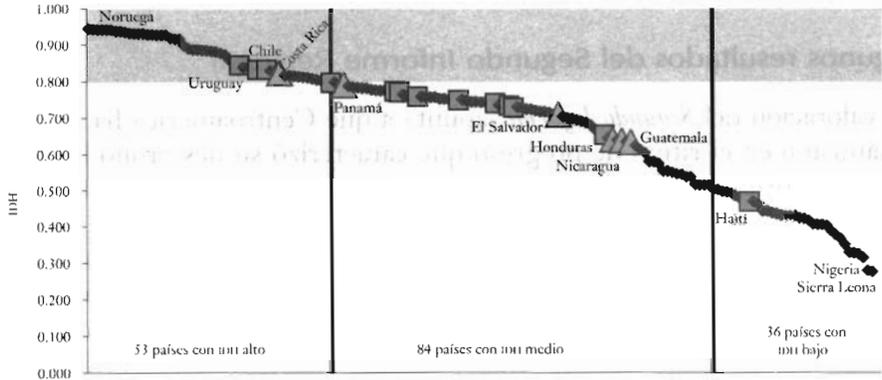
En el contexto mundial, Centroamérica se ubica en desarrollo humano medio; pero en América Latina está rezagada, en casi todos los casos.

Por su parte, el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* fue preparado en el marco de diversas iniciativas de apoyo y financiamiento entre las que se encuentran el aporte de los Países Bajos, la cooperación sueca (ASDI), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Programa de Dinamarca pro Derechos Humanos en Centroamérica (Proteca), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, bajo la responsabilidad del PNUD oficina de Costa Rica.

GRÁFICA 1

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO, 2000

Centroamérica: países ordenados según índice de desarrollo humano del Informe de desarrollo Humano, 2000



Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003.

El proyecto dio inicio a finales del 2000, cuando la embajada del Reino de los Países Bajos decidió financiar la difusión del *Primer Informe*, la preparación de módulos educativos sobre desarrollo humano sustentable en Centroamérica e iniciar el proceso de consulta e investigación para la preparación de un segundo informe. Esta iniciativa permitió dar seguimiento al sistema regional de valoración de los temas e indicadores del desarrollo humano de Centroamérica.

La ejecución del proyecto se basó en la experiencia e impacto del proceso de consulta, investigación y difusión inicial del primer *Informe Estado de la Región*. Los objetivos trazados fueron:

1. Efectuar una valoración del progreso del desarrollo humano sostenible ante los desafíos regionales y de la integración como medio para alcanzarlo.
2. Proporcionar una base sobre la cual dar seguimiento a los acuerdos a la Declaración de Estocolmo.
3. Constituirse en un foro de encuentro de la pluralidad social y política de la región.
4. Ser una herramienta para la deliberación y la acción regionales.

Este *Segundo Informe* fue preparado por una vasta red, en la que intervinieron los equipos nacionales encargados de la producción de informes sobre desarrollo humano en cada país, así como diversas instituciones y organiza-

ciones de investigación de Centroamérica. Esta red fue articulada por el equipo técnico del Programa Estado de la Nación, que tuvo a su cargo el diseño del proceso, las consultas para su preparación, la gestión investigadora y la estructuración final de los capítulos y del documento en su conjunto.

Algunos resultados del Segundo Informe Regional

La valoración del *Segundo Informe*, apunta a que Centroamérica ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la primera mitad de la década de los noventa. En los últimos años, los avances en desarrollo humano no conservaron el empuje logrado un decenio antes, cuando la región recuperó su estabilidad social y política y dejó atrás los conflictos armados y la recesión. Las mejoras alcanzadas al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se vieron afectadas por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización que mantiene sus logros, pero que avanza con lentitud.

La Cumbre Presidencial de Esquipulas y, pocos años después, la firma del Protocolo de Tegucigalpa, dieron sustento a la promesa de un progreso económico y social sostenido, que dejara atrás el lastre de guerras civiles y brechas sociales. Esta meta no se ha cumplido enteramente. Pero, además, no era fácil hacerlo, debido a las condiciones históricas, económicas y sociales de base.

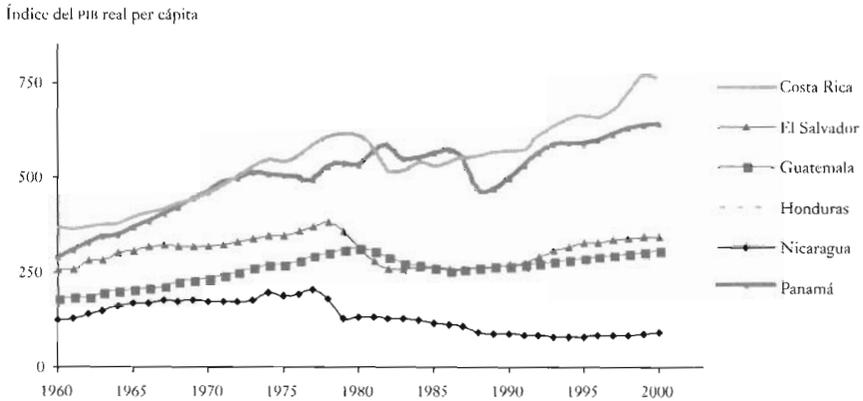
Nótese los muy diversos desempeños en términos del PIB per cápita de los países de la región a partir de la década de los sesenta. Sólo un país ha logrado recuperarse según la tendencia. En cuatro casos el ingreso per cápita es inferior al máximo histórico. En todos los casos es posible reconocer los efectos de la crisis y del conflicto o la guerra. Panamá vivió esto con un rezago de poco menos de una década.

En los noventa, no bastó con la apertura comercial y las reformas para lograr las bases del crecimiento robusto y un progreso en el bienestar de la gente, lo que es una lección de importancia en tiempos de negociación de tratados de libre comercio. En este sentido, el informe presenta dos consideraciones que pueden mejorar notablemente el desempeño de la apertura: una fiscal y otra sobre el pago de servicios ambientales que pudieran ser la diferencia para favorecer finalmente el desarrollo de los países de la región en las negociaciones en curso.

Hoy en día, a pesar de que tiene a su haber logros de trascendencia, como la estabilidad política, el relanzamiento del comercio regional y la nueva

GRÁFICA 2
CENTROAMÉRICA: ÍNDICE DEL PIB REAL PER CÁPITA POR PAÍS

Índice del producto interno bruto real per cápita por país*
(base 100 = Honduras 1960)



Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003.

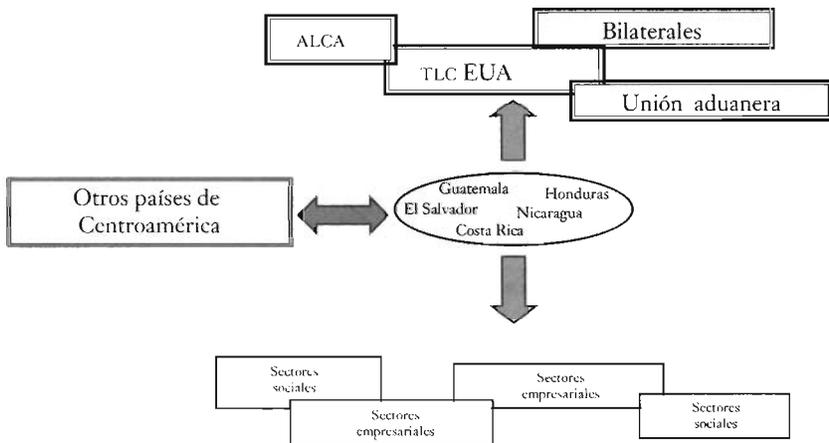
agenda de la integración, Centroamérica está expuesta a múltiples tensiones internas y externas que la vuelven más compleja y difícil de interpretar.

Centroamérica lleva a cabo un conjunto de negociaciones urgentes, como la del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que la confronta con situaciones complejas a las que debe responder para avanzar en su desarrollo.

Aunado a lo anterior, y pese al proceso de democratización ocurrido en los últimos 20 años, los regímenes políticos del área muestran aún zonas de baja calidad democrática. Hoy la democracia se reivindica con fuerza, pero su impulso se ha desacelerado. Es necesario mejorar en aspectos medulares como la gestión de los sistemas electorales, el control civil sobre los ejércitos y la protección de las libertades y derechos. En este contexto, un asunto clave para el futuro es que los gobernantes electos democráticamente gobiernen democráticamente, por medio de instituciones fuertes e independientes que reconozcan y protejan los derechos de las personas y se sujeten al control ciudadano. No obstante, la construcción del estado de derecho en Centroamérica arrastra severas limitaciones.

De tal manera que los progresos en el desarrollo humano, aunque esperanzadores, no son suficientes para vencer el rezago histórico de la región, pues no siempre están articulados en una dinámica orientada a la generación de oportu-

DIAGRAMA 2
TRES PLANOS DE LAS NEGOCIACIONES
DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003.

nidades para amplios sectores de la población. Alcanzar objetivos de desarrollo exige la combinación de un conjunto amplio de iniciativas tanto económicas como políticas, tales como el incremento de la cantidad, la calidad y la supervisión del gasto público social, la forja de nuevos encadenamientos productivos entre los distintos sectores de la economía, la reducción de los niveles de desigualdad y el fortalecimiento institucional del estado de derecho.

Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia

La *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia* recoge el trabajo de aproximadamente tres años de investigación y evaluación participativa sobre la convivencia política en Costa Rica. La *Auditoría* se publicó en el año 2001.

La iniciativa constituye un ejercicio de autoevaluación y autoexamen de la vida democrática en el país. Procura esclarecer cuán democrática es la sociedad costarricense. El punto no es determinar si Costa Rica es o no una democracia: ciertamente lo es. El punto de la auditoría es determinar el grado en que, por encima del mínimo, la democracia se ha expandido a otras áreas.

Se trata de una autoevaluación novedosa, pues se utilizaron mecanismos de consulta ciudadana para determinar los criterios de evaluación, qué es lo

que se evaluaría y para valorar lo que se encontró. Por eso se argumenta que es una evaluación desde y para las y los ciudadanos.

La idea básica de la auditoría ciudadana es la siguiente: en primer lugar, “establecer el piso” de evaluación: las condiciones internacionalmente aceptadas que deben estar presentes para que una democracia exista. Éstas se refieren a la existencia de elecciones libres y la protección de libertades y derechos. Aquí lo que la auditoría hizo fue verificar el cumplimiento de estas condiciones, cosa que Costa Rica hace razonablemente.

En segundo lugar, se construyó el “techo” de alta calidad democrática mediante un acuerdo entre grupos de ciudadanos sobre un horizonte de buenas prácticas democráticas que sería deseable existieran en la democracia costarricense. Este es el horizonte de alta calidad democrática constituido por la definición de 33 estándares.

Estos estándares fueron producto de tres meses del diálogo y el trabajo de un panel de 42 personalidades de muy diversa procedencia social y política, que formaron parte del Consejo Consultivo. Al mismo tiempo se llevó a cabo una ronda de grupos focales con ciudadanos como control.

Los estándares no son exhaustivos, es decir, no tratan todos los temas que podrían investigarse sino un conjunto relevante de aspectos de la vida democrática del país. Deben entenderse como un máximo común denominador; es la zona de acuerdo entre personas que piensan, y seguirán pensando, distinto. Este acuerdo indica aquellas cosas que todos, a pesar de sus diferencias, consideran que de existir, harían que Costa Rica fuera considerada como una democracia de alta calidad.

Dadas estas condiciones, el trabajo de campo y la evaluación de la auditoría ciudadana procuraron establecer cuán lejos o cuán cerca están las prácticas observadas de pisos o techo. Las malas calificaciones que en algunas áreas obtuvo el país se refieren a una baja calidad de la democracia en esas áreas, pero no a la inexistencia de un sistema democrático.

La información recopilada por medio de diferentes métodos fue sometida a un proceso de revisión y evaluación para cada una de las aspiraciones máximas de calidad democrática. Una vez concluidas la investigación y la evaluación, el equipo técnico del estado de la nación redactó 13 capítulos temáticos y un anexo metodológico que presentan con detalle los resultados del proceso. La difusión del *Informe de la Auditoría* ha sido ampliamente acogida en los medios de comunicación, así como en diferentes foros tales como universidades, partidos políticos, instituciones de educación secundaria y entidades públicas.

Algunos resultados de la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia

La *Auditoría* apuntó, en primer lugar, que la calidad de una democracia no es un atributo general de todo el sistema político, sino el efecto acumulado del desempeño institucional y de la actividad de los ciudadanos en múltiples áreas. En efecto, las personas juzgan a la democracia con base en su experiencia cotidiana como ciudadanos. Hoy en día, las personas no comparan, como sucedía años atrás, la democracia con otros sistemas de gobierno, sino que la comparan consigo misma. Al terminarse la Guerra Fría, las personas no defienden la democracia “como un paquete” e, incluso, ya no están dispuestas a tolerarle ciertas cosas para no debilitarla frente a otros sistemas. Hoy en día están más atentas al funcionamiento de esa democracia en sus diversas áreas.

En segundo lugar, para las y los ciudadanos una democracia de calidad debe tener atributos más allá de lo electoral. Para estos ciudadanos, la democracia hoy en día debe existir también fuera del vientre materno de lo que podríamos denominar la “gran política”.

En tercer lugar, la respuesta a la pregunta, ¿cuál es la calidad de la democracia en Costa Rica? es la siguiente: la calidad de la democracia costarricense es como el relieve del país: tiene hondonadas, valles, cumbres, zonas de riesgo, territorios en disputa y zonas poco exploradas; todos sobre el nivel del mar (pues, con todo y el descontento ciudadano, la democracia costarricense no está en una fase terminal).

Relacionado con este último punto, en Costa Rica, la respuesta a la pregunta, ¿qué es una democracia de alta calidad?, remite a una noción amplia de democracia: un sistema para elegir a los gobernantes basado ya no sólo en elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, y en la protección de los derechos civiles y políticos, sino que posee formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos.

Además de un régimen político, las personas ven en la democracia un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones cotidianas con la sociedad, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos en las gestiones diarias y el ejercicio del derecho a pedir y recibir cuentas.

La democracia es un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades sociales para ejercer sus derechos ciudadanos. Esta idea amplia sobre democracia plantea nuevos retos para la convivencia democrática. Indica que las personas han

descubierto que la democracia puede ser aplicada en otros campos distintos además de los tradicionalmente esperados y crean nuevas expectativas y exigencias sobre su funcionamiento (para más detalles relacionados con los vínculos entre democracia y el desarrollo humano, véase O'Donnell *et al.*, 2003).

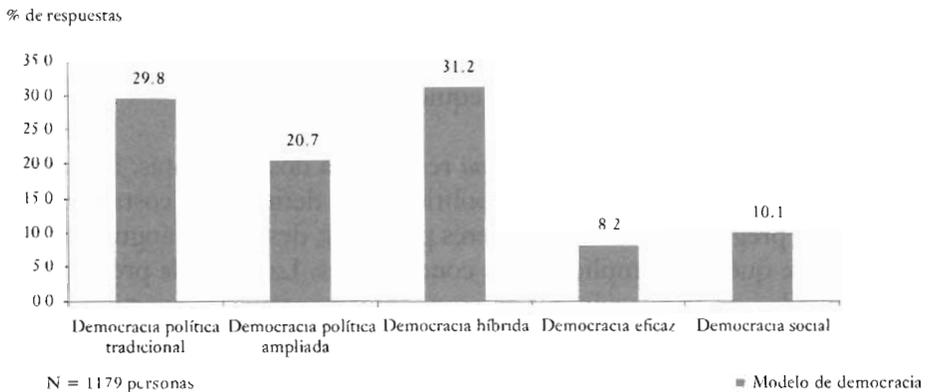
¿Qué debe estar presente en una democracia de calidad? La mayoría de las personas (70 de cada 100) le piden hoy a la democracia otras cosas más allá de elecciones libres y respeto a las libertades. Algunos piden mayor participación, mejores reglas de representación política (ampliación de la democracia); otros, un cierto liderazgo capaz de responder a los intereses ciudadanos y dirigir al país (una democracia eficaz) e incluso, un sector importante pide una mezcla de asuntos políticos y ciertos resultados sociales (democracia híbrida) (véase gráfica 3).

El otro resultado interesante es que dentro de esa mayoría no hay un acuerdo. Hay nuevas demandas sobre la democracia, pero no necesariamente acuerdo sobre cuáles de ellas debe responder. En cualquier caso, este resultado sugiere un dilema: hoy en día la mayoría de las personas le exigen cosas a la democracia que tradicionalmente no se planteaba resolver.

La gráfica 4 es una forma de representar la afirmación de que la calidad de democracia costarricense es “como el territorio del país, con picos y hon-

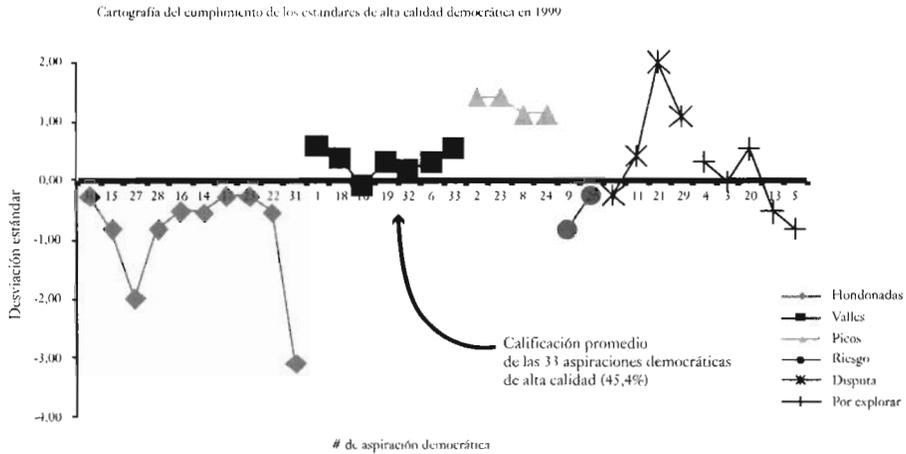
GRÁFICA 3

COSTA RICA: MODELOS DE DEMOCRACIA DE ALTA CALIDAD EN LA POBLACIÓN COSTARRICENSE



Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001a.

GRÁFICA 4
 CARTOGRAFÍA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES
 DE ALTA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN 1999



Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001a.

donadas”, basado en el nivel de cumplimiento de los estándares de medición de la calidad de la democracia.

Las hondonadas de baja calidad democrática detectadas por la *Auditoría* fueron:

- Mejor representación política y mayor participación ciudadana.
- Reforma del Estado de cara a la población.
- Descentralización gradual y selectiva del Estado.
- Conexión entre democracia y equidad social.

En resumen, la *Auditoría ciudadana* responde a dos preguntas. La primera es, ¿cuán democrática es la vida política en la democracia costarricense? Esta es una pregunta de evidente interés político y, desde otro ángulo, es una interrogante que tiene implicaciones conceptuales. La segunda pregunta es, ¿cómo puede una evaluación del desempeño democrático convertirse en un instrumento en manos de los ciudadanos para el perfeccionamiento de la democracia y sus instituciones?

La iniciativa de la *Auditoría*, con sus investigaciones y evaluación, no pretende erigirse en un juicio final. Sus valoraciones están para ser debatidas

y rebatidas. Se trata de una cartografía preliminar, una invitación abierta a todo público para deliberar sobre la democracia costarricense.

El impacto del programa de formación e información Estado de la Nación

A lo largo de sus 10 años de existencia, uno de los mayores logros del Programa Estado de la Nación ha sido la constitución e institucionalización de un sistema participativo para el seguimiento, evaluación y exigibilidad del desarrollo humano sostenible. Esto ha sido posible debido a la conjunción de los siguientes factores:

Ampliación de las fronteras de información: mediante el diseño y formulación de procesos de investigación y formación que tienen como finalidad mejorar el acceso de la ciudadanía a información amplia, oportuna y veraz, relacionada con el desempeño de la nación en materia de desarrollo humano. Estos procesos involucran a una importante cantidad de investigadores y redes de investigación de muy diversa procedencia.

Modificación de políticas públicas: los tomadores de decisión reconocen en el *Informe Estado de la Nación* un instrumento de gran utilidad para orientar la toma de decisiones en asuntos de interés público.

Mejoramiento del sistema educativo: desde sus inicios, el programa planteó como un asunto de interés prioritario en su estrategia de difusión el establecimiento de vínculos y el desarrollo de actividades con el sistema educativo. Cada año esta relación se ha ido profundizando y consolidando, incluso se ha ampliado más allá del sistema de educación formal.

La labor en esta materia se ha enfocado al enriquecimiento curricular, al propiciar la reflexión sobre temas de realidad nacional en las aulas, que se ha logrado mediante dos factores: el diseño de herramientas para tratar estos contenidos en formatos de módulos educativos para educación primaria y secundaria, y la actualización de los docentes en temas de relevancia nacional y regional.

Presencia permanente en la opinión pública: los medios de comunicación y formadores de opinión pública emplean los resultados incluidos en los *Informes* para dar cuenta de la situación del país en temas tan diversos como medioambiente, democracia, comportamiento de la economía y equidad social; pues se consideran una fuente de información imparcial y confiable.

Durante la década de 1994 a 2004, el Programa Estado de la Nación ha tenido una participación protagónica en la búsqueda de propuestas conjuntas entre diversos actores de la sociedad costarricense, sobre temas relevantes

de interés público, mediante la realización y participación en foros, talleres y mesas redondas, con la idea de contribuir a una ciudadanía más y mejor informada.

Constituye una referencia para otros países: la iniciativa de construir un sistema de seguimiento, información, evaluación y exigibilidad del desarrollo humano, ha sido valorada como muy positiva por organismos internacionales y algunos países que han decidido replicarla.

Se incluyen entre éstas el apoyo a iniciativas en cinco países centroamericanos en la preparación de informes nacionales sobre desarrollo humano. Guatemala, El Salvador, Honduras, Panamá y Nicaragua han publicado estos informes.

El desarrollo de programas de capacitación a organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos: el trabajo con entidades o sectores específicos para el fortalecimiento institucional a través de la capacitación en temas del desarrollo humano sustentable, es otro punto en que se hace énfasis de la estrategia de difusión del programa. Junto a una serie de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, se han desarrollado programas de difusión y capacitación sobre el *Informe Estado de la Nación* y el *Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*.

Estos espacios han resultado muy valiosos para promover el análisis y la reflexión sobre el quehacer personal e institucional, frente a los desafíos del desarrollo humano sustentable. Entre estas iniciativas se encuentran las desarrolladas con el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, la Dirección General del Servicio Civil, el Instituto de Fomento Cooperativo, distintas municipalidades y la Defensoría de los Habitantes.

Construcción de nuevos sistemas de seguimiento: en este sentido cabe señalar la generación de otras iniciativas, con amplio potencial académico y cívico, como la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*.

Los impactos del Programa mencionados anteriormente, han sido posibles gracias a que *a)* existe un arreglo institucional diverso que amplía capacidades e involucra a un consorcio de universidades estatales e instituciones públicas comprometidas con la situación del país; *b)* ha creado una necesidad social de información y análisis en materia de desarrollo humano; *c)* en la elaboración de los *Informes*, prima el criterio de que se trata de un proceso social pluralista, que no excluye visiones, sino las complementa; *d)* el temario que se abarca tiene un carácter relevante, es diverso y, ante todo, colectivamente definido; *e)* una vez que se han publicado los *Informes*, la prioridad es que la difusión sea lo más amplia posible; *f)* la imagen que domina las actividades del Programa Estado de la Nación es la de establecer un “observatorio del

desarrollo” que permita a la sociedad costarricense entrar en contacto con sus circunstancias, oportunidades y potencialidades, en forma sistemática y rigurosa.

Cuestiones críticas sugeridas por nuestra experiencia

El análisis de la experiencia en la producción de informes sobre desarrollo humano durante 10 años, sugiere un conjunto relativamente limitado de cuestiones críticas para el desempeño de un programa de formación e información con una importante presencia pública, además tiene pretensiones de impacto en la rendición de cuentas y en la exigibilidad de derechos. Esto es, cuestiones cruciales de carácter político en su diseño, en más de una oportunidad, pueden ser vitales para la continuidad del programa, y éstas se refieren al proceso y a los resultados:

Estructura, inserción institucional y recursos

Parte importante de la legitimidad de un programa de este tipo reside en el prestigio de las instituciones que lo auspician. En este sentido, el contar al menos inicialmente con un auspicio de la cooperación internacional puede ser un elemento de apoyo, pero no sustituye una sólida base nacional en donde asentarse. Pero, a su vez, este sustrato institucional nacional debe otorgar una amplia autonomía al programa. Esto de preferencia mediante la delegación de la conducción sustantiva a un mecanismo participativo, plural, pluralista, constituido sobre la base de los méritos y trayectoria personal de sus miembros, y reglas de participación transparentes, claras y precisas. Particularmente importante ha resultado emprender negociaciones multilaterales, en donde los pesos y contrapesos se hacen presentes simultáneamente y sustituyen las presiones unilaterales o solitarias. Estos factores institucionales y de participación de la sociedad, para ser eficaces, deben acompañarse de recursos, cuyas fuentes no pretendan condicionar los resultados y, además, sean duraderas.

Metodología, limitaciones de información y mecanismos de negociación

Otro aspecto crucial se refiere a las fuentes de información, la construcción de variables e indicadores y la crítica a las fuentes. Por un lado, es indispensable crear una red de organizaciones e instituciones productoras y usuarias de información, sobre bases del respeto y la crítica

constructiva, mediante talleres, comunicación fluida y reconocimiento reiterado y explícito de la autoría. Por otro, es necesario separarse de las fuentes mediante el señalamiento de las limitaciones, la sugerencia y el apoyo para la adaptación de variables y la construcción de indicadores, para así ampliar la frontera de la información y el conocimiento en temas de interés público. El equilibrio entre el uso de fuentes externas, por lo general oficiales, y el mantenerse a cierta distancia de ellas, supone una importante capacidad metodológica y de reprocesamiento de esas fuentes, allí donde la disponibilidad de las bases de datos de encuestas, censos, y datos altamente desagregados es muy importante. La independencia respecto al gobierno cobra particular relevancia en lo que a la información se refiere.

Actitud frente al error u omisión

Como cualquier proceso de conocimiento científico, se reconoce como cierto el hallazgo, en tanto no ha sido refutado, pero, una vez generado un nuevo razonamiento o dato que lo contradice, el primer paso es la aceptación pública y la corrección correspondiente. Como principio y resultado, la crítica, sea cual sea, siempre es bien recibida.

Estilo del informe y acción del programa

No toda actividad del programa puede o debe reflejarse en el informe. Es posible consignar en el informe y construir un conjunto de desafíos sobre los que se concentre la atención y, a su vez, sirvan de hilo conductor a lo largo de varios informes, sin pretender “resolver” los problemas nacionales, todos y a cada paso. La pregunta es si es necesario proponer para incidir en políticas públicas o si es posible hacerlo mediante el señalamiento de desafíos (poco más de la mitad del camino hacia la proposición) y facilitar procesos de diálogo. La facilitación de diálogos nacionales sobre bases técnicas preparadas en el marco del programa, que no necesariamente forman parte del informe, han mostrado un alto potencial. La experiencia enseña que la propuesta específica, fuera de un núcleo duro de temas que generen cohesión interna, debe dejarse a las fuerzas sociales o políticas. Y esto hasta incluso por razones prácticas que se relacionan con la acumulación incesante de propuestas efímeras que se tornan irrelevantes y hasta irresponsables, en el sentido que no hay que responder por ellas, también para evitar el choque con estas fuerzas, en tanto se invade su terreno sin tener una representación legítima. Se tiene

un mecanismo para anticipar comportamientos sociales, pero no una *patente de corso* para imponer resultados a la sociedad.

Bibliografía

- BEETHAM, David (ed.), 1994, *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage Modern Politics Series.
- CONARE-COMISIÓN DE FINANCIAMIENTO PERMANENTE, 1993, *Informe de la Comisión de Financiamiento Permanente*, documento mimeografiado.
- O'DONNELL, Guillermo, 1997, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", ponencia presentada en la conferencia, *The Quality of Democracy and Democratic Consolidation*, Notre Dame, Washington, D.C.
- O'DONNELL, Guillermo *et al.* (comps.), 2003, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Buenos Aires, Editorial Homo Sapiens.
- PNUD, 1994, *Informe sobre Desarrollo Humano*, España, MundiPrensa.
- , 2001, *Informe anual del PNUD, 2001. Alianzas contra la pobreza*, Nueva York, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, sitio web <http://www.estadonacion.or.cr>
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 1995, *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 1996, *Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 1997, *Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 1998a, *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 1998b, *Democracia y rendición de cuentas en Costa Rica*, San José, Proyecto Estado de la Nación-UCCAEP.
- , 1999, *Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 2000, *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 2001a, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, dos tomos, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 2001b, *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 2002, *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.

- , 2003, *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.
- PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN, 1999, *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Proyecto Estado de la Nación.
- , 2003, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Segunda parte

LOS RETOS DE LA DEMOCRATIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA

Capítulo 5

Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina*

Nuria Cunill Grau**

Introducción

EL DIAGNÓSTICO QUE puede permitirnos explicar el malestar con el sistema político dominante no está completo si no somos capaces de considerar los cambios que se están suscitando en la propia noción de ciudadanía y, con ella, en la de representación política.

La expresión tal vez más visible de estos cambios es el creciente reclamo de respeto a la diversidad social. Somos iguales pero también somos diferentes; éste es un aserto clave actualmente que se traduce en la apelación a ciudadanía diferenciadas y que se expresa en la expansión del horizonte normativo de la ciudadanía.¹ Ya no parece ser, pues, suficiente la actualización de la representación política que apela a valores universales; también es indispensable desarrollar espacios y medios de representación social que posibiliten la expresión y defensa de intereses colectivos y difusos, por ejemplo, de los indígenas, consumidores, jóvenes, ancianos, mujeres, vecinos, etcétera, además de los asociados al capital y al trabajo, habida cuenta de que la acción directa sobre las dimensiones culturales y valorativas de la sociedad no agota la lucha por el reconocimiento de tales actores.

Otra expresión de los cambios en ciernes es la proliferación de movimientos sociales que no pretenden expresar intereses particulares sino su propia concepción del interés público, interpellando las reglas de juego sobre las que se basan las relaciones sociales y, en especial, las relaciones de dominación cualesquiera sea la esfera donde ellas se expresen, lo que a comienzos de la década del noventa le permitía a Lechner (1991) calificar a los movimientos sociales como “ciudadanía en proceso”. Por otra parte, la emergencia de

* Parte de este trabajo se basa en el documento “Ciudadanía y participación: la necesidad de su reconceptualización”, encargado por la revista *América Latina*, de la Universidad ARCIS de Chile. Las conclusiones se basan, fundamentalmente, en los hallazgos empíricos de dos investigaciones realizadas por la autora (Cunill, 1991 y 1997).

** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

¹ Es evidente, por ejemplo, que una parte del discurso feminista se orienta en esta dirección, buscando la reconciliación de la inclusión e igualdad con la diversidad o “diferencia” (véase Cohen, 1997). Una interesante argumentación a favor de la noción de “ciudadanía diferenciadas” está en Young (1995).

“movimientos ciudadanos” en muchos países de la región, tanto como la introducción de recursos políticos y simbólicos alternativos de participación política, tales como las movilizaciones ciudadanas, confirman que cada vez más, incluso los ciudadanos comunes, independientemente de su pertenencia a asociaciones, buscan canales de expresión. Muchas de estas expresiones de participación directa de la ciudadanía, además de constituir una reacción al desencanto con la modelación de “lo público” que han realizado las instituciones históricamente construidas para su protección –parlamentos, partidos y prensa crítica–, recuperan el “potencial ético universalizador” que constituye el nivel posconvencional de la conciencia moral de las sociedades actuales. En tal sentido, ellas se orientan a lograr que las decisiones públicas atiendan a intereses universalizables –lo que todos podrían querer–, así como propenden a la extensión de los valores de la ética cívica a todos los ámbitos posibles.²

Lo que llamamos habitualmente “participación ciudadana” contiene estos dos tipos de expresiones sociales: por un lado, la defensa de intereses particulares (colectivos y difusos) que buscan expresión y resolución política; y, por otro lado, la defensa de concepciones alternativas sobre el interés público. En uno u otro caso, el sello distintivo es la intervención directa de los sujetos sociales sobre los asuntos de interés público.³

Así entendida, la participación ciudadana sustenta un nuevo eje del sistema de representación política que da cuenta de la existencia de espacios públicos no estatales que, con su acción, pueden enriquecer la calidad de las políticas y decisiones públicas, insertando en la agenda política alternativas que correspondan mejor a las preferencias ciudadanas, y/o permitiendo un mayor control público sobre el ejercicio del poder.

La tesis que intentaremos insinuar en este trabajo es que esa posibilidad que abren los espacios públicos no estatales de mejora del proceso político no es automática, sino que requiere ser institucionalmente construida, para lo cual esos espacios enfrentan a lo menos tres desafíos:

- a) Un primer desafío es tomar distancia de la apelación a la democracia participativa como opuesta a la representativa, así como de los

²Como lo aclara Cortina (1998: 101) el nivel posconvencional, en lo que se refiere al desarrollo moral de una sociedad, corresponde a aquel nivel en que juzgamos sobre la justicia de una norma teniendo en cuenta el interés de todo ser humano. Ella destaca que el principio de la ética discursiva (desarrollado por Habermas) exige considerar a cualquiera de los afectados por las normas como un interlocutor válido, y también potenciar los diálogos entre los afectados con el fin de intentar desentrañar qué intereses son los universalizables.

³Tematizar sobre la participación ciudadana supone, en principio, trascender las dos modalidades básicas a través de las cuales esa relación se concreta en democracia: la participación mediada por partidos políticos y la que se efectiviza en la elección de los representantes políticos. Remite, para expresarlo de otra manera, a las “nuevas formas de intervención civil en la vida pública” (Olvera, 2003: 29).

reclamos a favor de una democracia comunitaria, en tanto todas estas posibilidades de concretarse pudieran alejarnos aún más de la promesa moderna que permanece irrealizada, la de la autoorganización política, sea porque desplazan el foco de atención hacia fuera del Estado o porque plantean una relación antagónica entre los representantes políticos y los representantes sociales de la ciudadanía. Este primer desafío, que ciertamente incumbe a la sociedad, lo enunciamos como “desarrollar relaciones de suma positiva con el Estado”.

- b) Un segundo desafío incumbe más al Estado, sobre todo si es el convocante de la interlocución con la sociedad. Se refiere a construir la democracia en la participación ciudadana, de manera que efectivamente pueda dirigirse a “trasmutar las asimetrías en la representación política”.
- c) Un tercer desafío es lograr que la participación ciudadana disponga de medios efectivos para incidir en los procesos de formación de la voluntad política. Lo denominamos “construir los recursos de influencia”.

En las secciones siguientes nos referiremos a cada uno de estos desafíos. Intentaremos ilustrarlos basándonos en diversos hallazgos que aportan recientes estudios empíricos sobre la experiencia acumulada acerca de la participación ciudadana en los procesos de formación de decisiones y políticas públicas en América Latina. Adoptaremos un enfoque más bien positivo, tratando en cada caso de sugerir algunas lecciones de política que probablemente habría que considerar si el propósito mayor es la ampliación de los espacios públicos para reforzar los derechos de la ciudadanía.

Desafío 1: Desarrollar relaciones de suma positiva con el Estado

La participación ciudadana muchas veces ha sido desnaturalizada por el Estado, sea por medio de su instrumentalización, de su despolitización e, incluso, de su perversión.⁴

⁴En este último sentido recordemos que, por ejemplo, en Chile durante el gobierno militar de Augusto Pinochet junto a la supresión de las elecciones y la prohibición de la actividad partidaria, se constituyeron órganos con preeminencia de representación de intereses particulares y con facultades decisorias en los niveles del gobierno municipal y regional. El gobierno de Pinochet en Chile inauguró también una clara tendencia a usar la participación ciudadana para estimular la privatización de funciones estatales, cuestión que después fue parte de la estrategia neoliberal (véase Cunill, 1991). Esta estrategia ha concedido un lugar central a la participación de los beneficiarios y de las organizaciones voluntarias en los programas y servicios sociales, muchas veces para abaratar costos, incluso a riesgo de debilitar la organización social, al acudir a la estimulación de la competencia por recursos y a la orientación del trabajo hacia “proyectos” de corto plazo y cuantificables.

Tal vez, en reacción a esto, parte del discurso actual en relación con la participación ciudadana se ha erigido en contra del Estado y, en particular, en contra de las instituciones políticas que tradicionalmente han ocupado el espacio de lo público. Sin embargo, la experiencia sugiere que una estrategia de esta naturaleza puede tener validez en un momento dado pero, a la larga, es muy probable que atente contra la construcción de ciudadanía. Nos referiremos a continuación a estas cuestiones, abordándolas de lo general a lo particular.

El Estado como objeto de una política de influencia por parte de la sociedad

Si acordáramos que el Estado ha dejado de ser un actor relevante en la universalización de la condición de la ciudadanía e, incluso, en la realización de las ciudadanías “diferenciadas”, podríamos también coincidir en que la participación ciudadana puede prescindir del Estado como referente y objeto de influencia. Parte importante del debate contemporáneo abierto por las vertientes comunitaristas de la teoría normativa de la democracia tiende a sostener que, ya sea por el peligro de la contaminación (Dryzek, 1990) o porque el real potencial transformador de la sociedad está en la conformación de una democracia “de base” (véase Barber, 1984), la participación ciudadana requiere desplegarse al margen del Estado, renunciando así a cualquier posibilidad de influencia sobre aquél.

Otras vertientes de la teoría social llevan a la misma dirección, aunque asentándose en las nuevas realidades políticas que impone la globalización. Desde su perspectiva, la pérdida de poder por parte del Estado, *versus* instancias supranacionales, tornaría estéril retener a éste como objeto de influencia (Vieira, 1997).

Ahora bien, aun estando de acuerdo en que el fenómeno de la globalización impone nuevos desafíos a la participación ciudadana,⁵ la pregunta que aún persiste es si tal fenómeno puede invalidar una política expresa de influencia de la sociedad sobre el Estado. Creemos que hay, a lo menos, dos maneras de ilustrar que la respuesta a esta interrogante es negativa.

Una forma es imaginar qué supondría abdicar del Estado como medio de regulación social. La noción de una macrorregulación descentralizada, que figura en la mayoría de las propuestas comunitaristas, contiene esta posibilidad. Pero ella, de poder darse, tal como lo advierte Offe (1988), supone admitir que la democracia política puede realizarse mejor con el principio de

⁵ Ya comienza a ser una realidad la ocupación de espacios supranacionales donde se toman decisiones políticas. Por otra parte, recordemos que en el caso de comunidades supraestatales, como la Unión Europea, el tema de la ciudadanía transnacional ya posee identidad propia. Como lo expresa Cortina (1998: 260) “evitar la destrucción de la ecosfera, esquivar el riesgo de desertización del planeta, exterminar la plaga del hambre y de la guerra, destruir la maldición de la pobreza, son tareas que exceden con mucho las posibilidades de una nación”.

la representación funcional que con el de la representación territorial (“un individuo, un voto”), cuestión a todas luces improbable si se tiene en cuenta que las desigualdades actuales en el plano político son, en gran medida, reflejo de las desigualdades socioeconómicas preexistentes. El principio de la representación territorial y, en general, la noción de la igualdad política que sustentan los arreglos democráticos-republicanos, intentan mitigar la influencia de las desigualdades socioeconómicas en el proceso de conformación de la voluntad política. Sabemos que el resultado es mediocre; pero sería peor, conduciendo a una exclusión política mayor, si prevalecieran los criterios de poder socioeconómico que operan en la sociedad. De manera que una macrorregulación social bien pudiera arrastrar desigualdades mayores que las pretendidamente combatidas por las corrientes comunitaristas.

Pero, aun descartada esta posibilidad extrema, el hecho mismo de que la sociedad esté cruzada por desigualdades económicas y que, incluso, las propias comunidades no estén exentas de los fenómenos de la intolerancia, del autoritarismo y de relaciones de suprasubordinación, proporciona razones fundamentales a la acción del Estado, aunque democrático, para mitigar aquéllas y lidiar contra las últimas. Precisamente, a partir del reconocimiento de que en la sociedad existen fuentes privadas de poder –en particular económicas– que sólo pueden ser enfrentadas o reguladas a través del Estado (en razón de su poder especial), es que se hace cada vez más evidente que una sociedad democrática requiere de un Estado democrático (Walzer, 1995; Held, 1993). Incluso la democratización de las relaciones de género o la defensa de la multiculturalidad, por ejemplo, exigen de una acción del Estado. Este también aporta un complemento indispensable a la coordinación que llevan a cabo el mercado y las redes sociales en lo que toca a la representación del conjunto social y a la conducción de cara al futuro (Lechner, 1997: 16).

Y lo que es todavía más importante: el Estado continúa siendo un instrumento insustituible para la universalización del ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, actualmente vuelve a ser evidente que la construcción de ciudadanía requiere de políticas públicas que promuevan la equidad incluso en la tributación, para agenciar suficientes recursos públicos a la inversión social; ya que no puede haber, por ejemplo, universalización del derecho a la educación, si no se tienen recursos para sostener una educación pública de calidad.⁶ Por otra parte, en contra de lo sostenido en el pasado reciente en

⁶José Antonio Ocampo (1999), siendo secretario ejecutivo de la CEPAL, llamó la atención sobre el hecho de que existen muy limitados avances en materia de fortalecimiento de los ingresos públicos en América Latina por vía de la tributación, así como que en los últimos años ésta no se orienta a favor de la equidad. Proporciona interesantes datos al respecto tomando en cuenta los cambios en el sistema tributario en relación con el existente a inicios de los ochenta.

América Latina, de nuevo existen fuertes evidencias de que la desigual distribución del ingreso incide negativamente en el desarrollo económico, y que el gasto social es el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Sin embargo, el retorno al objetivo de la equidad por vía del gasto y del ingreso, no puede ser plenamente realizado si los circuitos de decisión pública permanecen ocupados por intereses privados. La democracia en el Estado se revela, de hecho, como una manera de asegurar que las políticas públicas se pongan más al servicio de la construcción de ciudadanía, en especial la social pero, también, la civil.

De manera que la apelación a una política de influencia de la sociedad sobre el Estado tiene varios fundamentos posibles. Lo que resulta en definitiva cada vez más evidente es que, al contribuir a la democratización del Estado, se está también contribuyendo a la democratización de la sociedad y a la extensión de los derechos de la ciudadanía. A esto, en primera instancia, se refiere el desafío de desarrollar relaciones de suma positiva con el Estado.

*Una política de influencia directa,
además de indirecta*

Llegados a este punto hay que recordar, sin embargo, que se reconocen dos tipos de políticas de influencia de la sociedad sobre el Estado.⁷ Una es indirecta, que se corresponde con el concepto normativo de lo público desarrollado por Habermas (1990), y según la cual la forma de influir sobre el poder administrativo de la burocracia estatal (que priva sobre el derecho y los órganos representativos) es oponiéndole un “poder comunicativo” que aporte fundamentos normativos capaces de desvalorizar discursivamente a los alegados por aquél. Este poder comunicativo lo despliegan las asociaciones voluntarias que se dedican tanto a identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad como a tematizarlos de forma persuasiva, de modo tal que sean asumidos y procesados por los decisores público-estatales.

La otra forma de influencia es directa, la cual, sin oponerse a la primera, reconoce que entre los intervalos electorales (donde se ejerce la influencia directa por excelencia) es posible crear puentes con el Estado, y hasta penetrarlo, para incidir sobre las políticas públicas. Esta última forma de influencia, que es la que más cercana a la noción de “participación ciudadana”, supone el desarrollo de instituciones donde la esfera pública no estatal delibera con la esfera pública estatal para la formación de las políticas públicas.

⁷ Además de, por supuesto, la política como lucha de fuerzas (confrontación, resistencia, negociación, etcétera).

La influencia indirecta, para su ejercicio, requiere de la existencia de fuertes asociaciones voluntarias, capaces de generar y propagar convicciones prácticas y de incidir así en la formación de opinión pública, condición no siempre posible de satisfacer en las democracias incipientes. Por esto tiene tanta importancia en ellas recuperar también la capacidad de los ciudadanos comunes de hacer propuestas de políticas públicas, desarrollando un modelo de formación de políticas que sea participativo y democrático.

Además, la participación ciudadana en el diseño de políticas encuentra otro fundamento en la propia comprensión hermenéutica de la realidad social; ésta a partir de reconocer que, en general, no suele haber una sola solución a los problemas políticos y sociales, llama la atención sobre la importancia de la deliberación para poder tratarlos en forma eficaz.

También es necesario considerar que el pluralismo político, que supone la aceptación del disenso y la oposición sobre la base de la creencia en el valor de la diversidad, es una de las claves de la participación política democrática. Para que, con base en su reconocimiento, puedan construirse consensos, es requerido un proceso de deliberación y persuasión recíprocas. Sabemos que no siempre es posible retar al poder con buenos argumentos, así como que la deliberación puede aumentar las diferencias cuando los valores o intereses son irreconciliables; de allí, la importancia clave de una ciudadanía reivindicativa. Sin embargo, también se requiere incrementar las oportunidades de deliberación y persuasión de la ciudadanía.

Los desafíos que siguen están referidos básicamente a esta forma directa de influencia de la sociedad sobre el Estado.

La complementación entre los espacios públicos estatal y no estatal

El desafío de crear un juego de suma positiva con el Estado tiene otras expresiones más específicas. Una de ellas, de fundamental importancia, incumbe al tipo de relación que se suscita entre las instituciones de la participación ciudadana y las instituciones políticas a través de las que se conforma la voluntad política general, en especial los parlamentos. Según muestra la práctica, estas últimas pueden ser tanto debilitadas como reforzadas por las primeras; aunque, para la ampliación del espacio público, no es indiferente si se produce uno u otro resultado.

Por ejemplo, una crítica que se ha hecho a las experiencias de presupuestos participativo es que podría estarse afectando negativamente a los parlamentos locales. Tenga o no fundamento esta crítica, lo cierto es que comienza

a suscitarse una preocupación por este tipo de problemas. Por ejemplo, los comités de vigilancia que fueron creados desde 1994 en Bolivia están obligados, a partir del 2002 (Decreto 26564), a coordinar su labor con el parlamento local (el concejo municipal), articulando expresamente el control social a la gestión municipal con la fiscalización que cumple el concejo municipal.

Por otra parte, también comienzan a crearse oportunidades de participación ciudadana directa asociadas a los parlamentos, no sólo para la expresión social en la formación de las leyes,⁸ sino para perfeccionar la labor parlamentaria misma. Un ejemplo de esto último es el uso de la audiencia pública en las comisiones permanentes de los parlamentos nacionales, e incluso locales.⁹ Anastasia (2000), quien ha estudiado este tipo de mecanismos, señala que mediante ellos los ciudadanos expresan sus preferencias ante sus representantes y monitorean las labores legislativas. Además, se supone que estos instrumentos pueden disminuir la asimetría informacional entre representantes y representados.

Comienzan pues a vislumbrarse posibilidades de una relación de complementariedad entre las instituciones de la participación ciudadana directa y las instituciones clásicas de representación política de la ciudadanía.

Desafío 2: Disminuir las asimetrías de la representación a través de la participación ciudadana

Consideraciones como las precedentes llaman la atención sobre la necesidad de crear instituciones de representación social capaces de pluralizar los procesos de formación de la voluntad política, para reforzar la institucionalidad democrática en la formación de las políticas. Erigir a la participación ciudadana en un eje del sistema de representación política no es, sin embargo, un tema nuevo. Tampoco lo es buscar que ella contribuya a la democratización del Estado. En efecto, si observamos los movimientos que al menos desde la década de los sesenta se suscitan a favor de la participación ciudadana, constataremos que la mayoría de ellos se fija como propósito romper con los monopolios de poder político. El problema es que los resultados no sólo

⁸ Los instrumentos de la democracia directa que facultan a los ciudadanos, por ejemplo, para la iniciativa legislativa comienzan a ser incorporados en el nivel nacional (por ejemplo, en Brasil y Argentina); las figuras del plebiscito y del referéndum también se están extendiendo en ese nivel (por ejemplo, en Venezuela).

⁹ Anastasia (2000: 161 y 162) cita varios casos. En el nivel local menciona la experiencia de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais, donde los sectores organizados de la sociedad civil cuentan con varios dispositivos que organizan un consenso, vía deliberación pública, que informa sobre la producción legislativa en los temas en discusión.

han sido pobres, sino las más de las veces contradictorios con ese propósito, redundando en una mayor corporativización de la política y, en general, de los asuntos públicos.

¿Qué es lo que ha fallado? La evidencia empírica sugiere que hay por lo menos dos factores que pueden explicar los fracasos de la participación ciudadana en atenuar las asimetrías en la representación política dentro de los procesos de formación de las políticas públicas. Uno de ellos es el uso de la participación ciudadana para la búsqueda simultánea de una mayor igualdad política junto con una mayor eficacia gubernamental. Otro factor se asocia con la abstracción del hecho de que la igualdad política requiere ser expresamente construida dentro de la participación ciudadana misma. De la consideración de estos factores derivan algunos requisitos a satisfacer por los dispositivos institucionales de la participación ciudadana en la formación de los procesos de las políticas públicas. Nos referiremos a ellos a continuación:

La igualdad política como objetivo expreso

La exclusión de actores puede ser un resultado altamente probable cuando a través de la participación ciudadana se busca tanto el objetivo de la igualdad política como el de la eficacia gubernamental. En un trabajo previo (Cunill, 1997) mostramos que el modelo de la participación ciudadana que ha prevalecido en las últimas décadas ha adolecido de esa confusión, con lo que en general sólo algunos tipos de intereses han tendido a tener representación social en la formación de la voluntad política. El modelo (ahora propugnado como “democracia asociativa”, véase Cohen y Rogers, 1995), a diferencia del antiguo corporativismo, se propone lograr un mayor pluralismo en la vida política para contrarrestar los poderes públicos y privados. Sin embargo, a semejanza de aquél, admite la injerencia de las organizaciones sociales en las decisiones estatales para lograr la concertación en torno a determinadas políticas sólo con ellas.

El problema es que cuando se privilegia la concertación¹⁰ a fin de incrementar la eficacia gubernamental en la implantación de las políticas públicas, el propósito de la democracia en la participación ciudadana tiende a quedar postergado. Esto porque el Estado generalmente requiere que las organizaciones sociales tengan el monopolio de la representación de las respectivas

¹⁰ Aclaremos que acá nos estamos refiriendo a la “concertación” en el marco del modelo corporativo (y sus variantes). Esta connotación del término es muy distinta a la que, por ejemplo, le asignan Velásquez y González (2003: 23), quienes se refieren a la “participación-concertación” como una estrategia que coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en torno a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos.

categorías de intereses para asegurar el control sobre la articulación de las demandas y apoyos de sus representados. Esto es bien conocido; en sí, la eficacia de la concertación social depende de que las organizaciones negociantes existan como organizaciones no competitivas, jerárquicas y *cuasi* obligatorias. Por otra parte, es obvio que los interlocutores privilegiados del Estado en tales situaciones son los grupos de interés con poder; no los sin poder y menos los que atienden a causas o derechos. Por lo tanto, el resultado suele ser que se excluyen ciertos actores sociales y se privilegian otros en los procesos de formación de las políticas públicas.

Naturalmente este tipo de conclusiones no puede usarse para negar la validez de la concertación entre el Estado y ciertas organizaciones sociales. Lo que sí se sugiere es que se deben deslindar con claridad los propósitos normativos de las razones instrumentales que pueden justificar la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales. Una lección al respecto es que si el propósito se centra en la obtención, a través de la participación ciudadana, de una mayor igualdad política en la conformación de las políticas públicas, este objetivo debe ser no sólo expresamente perseguido, sino privilegiado.

A tales efectos es necesario tener también en cuenta el peso que tienen las desigualdades socioeconómicas en la conformación de los sujetos políticos. Muchos de los esfuerzos sistemáticos de control comunitario sobre asuntos públicos se han frustrado por hacer abstracción de este hecho. Un ejemplo emblemático en este sentido lo proporciona tempranamente Zimmerman (1992), cuando estudia el caso de los distritos escolares establecidos en la década de los sesenta en la ciudad de Nueva York con el propósito de conceder a las comunidades una clara preeminencia en el control de la educación, pero que resultaron ocupados por los profesionales.¹¹ Recientemente, un estudio comprensivo hecho en Colombia (Velásquez y González, 2003) muestra que los estratos medios y altos de la población son los que más intervienen en las instancias de participación ciudadana, aunque éstas fueron diseñadas principalmente para los sectores más pobres de la población, hasta entonces excluidos de los circuitos de toma de decisiones.¹² Este tipo de indicios sugiere que la mera apertura de espacios a la participación ciudadana no garantiza que los sujetos tradicionalmente excluidos de la política accedan a ellos. En realidad, tales espacios tienden a ser ocupados por partidos políticos o por fuerzas

¹¹ Zimmerman (1992) destaca el hecho de que la baja participación de los votantes permite que un grupo bien organizado (la Federación Única de Maestros) obtenga permanentemente una representación mayor que los padres o estudiantes en las elecciones de los directorios comunitarios escolares, anulándose así la expresión del pluralismo en ellos.

¹² La excepción (que habría que tratar de explicar), en el caso de Colombia, son los comités de participación comunitaria en salud que, según el estudio, acogen en mayor proporción representantes de los estratos bajos (p. 24).

sociales poderosas que ya disponen de acceso –aunque informal– a ellos. Se requieren, por tanto, acciones expresas para mejorar la democracia a través de la participación ciudadana. Un factor clave, a tal efecto, es considerar la incidencia que en este asunto puede tener el tipo de arreglo institucional que adopte la participación ciudadana misma.

La elección consciente del tipo de arreglo institucional

Estamos acostumbrados a asociar las figuras de los consejos (del tipo consejo económico-social, por ejemplo) o de los comités a la idea de participación ciudadana. Sin embargo, la experiencia sugiere que estas figuras y, en general, los *arreglos orgánicos*, tienen una propensión a desfavorecer la expresión de los intereses subrepresentados, sobre todo cuando la conformación y/o activación de los órganos de participación está supeditada a la voluntad de las autoridades gubernamentales. De hecho, en un estudio sistemático que hicimos de los distintos mecanismos de participación ciudadana instituidos formalmente a nivel gubernamental (nacional, local y sectorial) en América Latina, se pone en evidencia que, si las autoridades gubernamentales disponen de discrecionalidad, se tiende a favorecer determinados tipos de intereses sociales en desmedro de otros o a manipular la convocatoria de los órganos (véase Cunill, 1991). Por eso es que, sobre todo en los arreglos orgánicos, la *autonomía* de la sociedad requiere ser instituida.

Según lo muestra la experiencia, el logro de la autonomía exige, entre otras cuestiones, que la convocatoria de los órganos de participación ciudadana sea independiente de la voluntad de los organismos gubernamentales –por ejemplo, estableciendo reglas sobre la periodicidad de los encuentros–, así como el que las decisiones acerca de cuáles organizaciones sociales convocar y de la forma de designación de sus representantes dependan de la propia sociedad. Incluso puede ser necesaria la existencia de sanciones en caso de que las autoridades se nieguen a crear o convocar los órganos de participación.¹³

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que el recurso “organización” no sólo es escaso, especialmente entre los pobres, sino que, en caso de disponerse de él, es costoso de mantener para ellos. En tal sentido, aun adoptadas las previsiones para asegurar que las organizaciones sociales pre-existentes estén debidamente representadas en los órganos de participación,

¹³ Por ejemplo, una explicación del limitado uso de los consejos territoriales de participación en Colombia es que a pesar de que según una norma legal son de obligatoria conformación, no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen (Velásquez y González, 2003: 26).

es muy probable que un amplio espectro de intereses sociales no tenga acceso a ellos en la medida en que no están organizados.

En este sentido, considerando que parte de los déficit de la representación social en la formación de la voluntad política están vinculados a déficit cuantitativos en las capacidades de organización, una parte significativa de la literatura favorece los *arreglos procedimentales* (en vez de los arreglos orgánicos) de la participación ciudadana. Arreglos tales como los foros e incluso las audiencias colectivas, por ejemplo, pueden disminuir los costos de oportunidad que tiene la participación para aquellos sujetos sociales que no disponen de recursos de poder —en particular, de capacidades organizativas— para expresar y defender sus intereses. También este tipo de arreglos tiene la ventaja de resguardar la flexibilidad requerida para respetar las propias mutaciones del tejido social y las resignificaciones a que están sometidos los propios sujetos políticos. Incluso, tal como lo evidencia la propuesta de los “vales de representación” de Schmitter y Offe (véase Fishkin, 1995: 165-167), los arreglos procedimentales pueden servir para lograr que los grupos de intereses subrepresentados tengan mayores oportunidades de autoorganización pero de una forma institucionalmente neutral; o sea, sin beneficiar ningún interés o causa en particular.¹⁴

Hace casi dos décadas, cuando hacíamos un balance al respecto en América Latina, resultaba evidente la preeminencia de los arreglos orgánicos sobre los procedimentales (Cunill, 1991). Estos últimos recién se están instituyendo jurídicamente en el ámbito nacional de la formación de políticas, aunque con casos interesantes. Por ejemplo, en Colombia, además de consagrarse desde 1998 la posibilidad de audiencias públicas para discutir aspectos relacionados con la formación, ejecución o evaluación de políticas y programas públicos,¹⁵ a partir de 1999, para una serie de casos, se establece la obligación de la exposición pública de los proyectos de decisiones.¹⁶

¹⁴En esa propuesta todos los ciudadanos hacen una contribución obligatoria al financiamiento de asociaciones de interés y la distribución de los fondos se efectúa mediante *citizen vouchers*. Estas son unidades que podrían ser asignadas solamente a asociaciones de interés con estatus semipúblico, en las proporciones escogidas por el ciudadano contribuyente individual.

Una variante —limitada— de esto existe, por ejemplo, en España donde se deduce un porcentaje de la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que puede destinarse, según la preferencia manifestada por el contribuyente en la declaración anual del impuesto, a la Iglesia católica y a otros fines sociales. En este último caso, sin embargo, es el Estado quien usa esas cantidades para financiar programas sociales gestionados por organizaciones sociales.

¹⁵Véase la Ley núm. 489 del 29 de diciembre de 1998. La ley deja a la discrecionalidad de la administración decidir la conveniencia y oportunidad de tal convocatoria. Sin embargo, también se dispone que las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas. La ley señala que la administración deberá explicar a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada.

¹⁶Véase el Decreto núm. 1122 del 26-06-99, que se fundamenta en lo dispuesto al respecto por la Constitución de 1991. Cabe destacar que, sólo después de vencido el plazo para la recepción de observaciones, sugerencias

Además, allí la figura de las “veedurías ciudadanas” expresamente admite que en su constitución participen los ciudadanos en tanto tales y no sólo sus organizaciones, a efectos de ejercer una vigilancia sobre la gestión pública y sus resultados.¹⁷ Por otra parte, en Argentina, desde finales del 2003, existe una norma que posibilita la exposición pública de los proyectos de decisión, así como las audiencias públicas para el Poder Ejecutivo.¹⁸

Todo lo anterior ilustra sobre medidas posibles para facilitar que la propia participación ciudadana exprese los principios de la igualdad y del pluralismo político. Es obvio que ella difícilmente puede contribuir a romper los actuales monopolios de poder político si no es capaz de combatirlos primero en su propio seno. Lo público no estatal también tiene que someterse a criterios de publicación. Por demás, no podemos olvidar que siempre ha existido participación “ciudadana”, es decir, intervención directa de los sujetos sociales en los asuntos públicos; el problema es que ha estado restringida sobre todo a las grandes corporaciones económicas y medios de comunicación privados que, en razón de su poder, copan informalmente los espacios públicos. Esto conduce a preguntarse cuáles son los intereses que resultan expresados a través de la participación ciudadana.

El cuidado sobre la amplitud de la representación social

La participación ciudadana, salvo la que se ejerce a través de arreglos procedimentales o de los instrumentos de la democracia directa (como el referéndum, por ejemplo), suele organizarse en torno a la representación funcional. Por lo tanto, en general, permite la expresión de intereses particulares, que se refieren a públicos diferenciados, como las mujeres, los niños, los ancianos o cualesquiera que sean objeto de una política pública singular atendiendo a su especificidad. Convocar a cualquiera de este tipo de públicos para que incidan en la formación de las decisiones públicas que les conciernen, es un asunto aún muy poco frecuente en América Latina. Salvo para algunas políticas económicas que buscan compromisos especiales de sectores de empresarios o

o propuestas alternativas, se podrán expedir las regulaciones con una motivación que dé cuenta razonada de aceptación o rechazo.

¹⁷ Sugerimos revisar al respecto la sección sobre “El control social y la transparencia en la gestión pública” (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>), que forma parte del SIARE del CLAD.

¹⁸ El Decreto núm. 1172/2003 del 3 de diciembre de 2003 contiene el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas. El reglamento habilita un espacio institucional para la intervención de los ciudadanos, en forma previa a la toma de decisión por parte de la administración, a través de opiniones y propuestas respecto a proyectos de normas administrativas y proyectos de ley para ser presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación. El referido decreto también contiene el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional.

de trabajadores (y aun así en forma excepcional), la representación funcional ha tenido poco peso en los procesos de formación de las políticas públicas.

Por su parte, la representación territorial de intereses particulares se tiende a asociar a políticas del ámbito local. En estos casos, por ser más difusos los objetivos de las políticas, hay mayores posibilidades de arbitrariedad en la definición de quiénes son los interlocutores sociales; por tanto, suelen darse mayores riesgos de exclusión de potenciales actores sociales. De hecho, por ejemplo, toda la normativa jurídica sobre la participación ciudadana en el ámbito municipal en Venezuela favorece a un solo tipo de actor: las asociaciones vecinales. En Bolivia, los órganos de participación y control social asociados a las municipalidades, hasta hace poco tiempo sólo admitían la intervención de organizaciones territoriales de base, que comprenden comunidades indígenas, comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales, todas las cuales representan un espacio geográfico determinado, aunque en su mayoría (excepto las juntas de vecinos) se trata de organizaciones naturales; con prácticas participativas ancestrales, a las que la ley sólo les ha otorgado personalidad jurídica.¹⁹

Comienza a haber, sin embargo, experiencias que *combinan la representación funcional con la territorial* en la formación de decisiones públicas. Un caso que tiene un alcance nacional es el Sistema de Consejos de Desarrollo de Guatemala. La nueva ley al respecto (Decreto núm. 11-2002) distingue cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario y en cada nivel fija la composición del respectivo consejo, combinando la representación territorial con la representación de ciertos tipos de intereses sociales; asume además de manera expresa la necesidad de que la participación ciudadana en la formulación y control de políticas se haga en condiciones equitativas y se rija por los principios de igualdad en dignidad y derechos de todos los actores sociales.²⁰

Otro caso es el de los consejos sectoriales deliberativos y paritarios que la Constitución de 1998 de Brasil instituyó en los tres niveles de gobierno, en las áreas de la asistencia social, educación, seguridad pública y derechos de los niños y adolescentes. Estos órganos combinan un formato territorial con uno

¹⁹ La Ley 2235 del 31 de julio de 2001, como apoyo a los comités de vigilancia, instituye los consejos de desarrollo productivo y social que incluyen la representación funcional de varios tipos de intereses sociales.

²⁰ La norma fija quiénes son los tipos de actores sociales que integran cada consejo. Sólo los consejos comunitarios de desarrollo están integrados por todos los residentes de una misma comunidad, constituida en la Asamblea Comunitaria.

El Consejo Nacional, entre otras funciones, tiene la de proponer al Presidente de la República la distribución de los montos máximos de preinversión e inversión pública provenientes del presupuesto para el año siguiente entre las regiones y los departamentos, con base en las prioridades hechas por los consejos regionales, departamentales, municipales y comunitarios.

sectorial, lo que supuestamente permitiría una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales.

Pero los casos anteriores son aún excepciones. De manera que, en general, los intereses particulares que están subrepresentados en los procesos de decisión requieren ampliar sus oportunidades de expresión para que pueda asegurarse el propósito de una mayor igualdad y pluralismo en la conformación de la voluntad política. En sí, un paso indispensable en estos sentidos es proveer mecanismos que aseguren expresamente la *representación especial* de grupos sociales oprimidos o con especiales desventajas de expresión en la formación de la agenda política y de las políticas públicas. La discriminación positiva fue instituida originalmente en la Constitución de Colombia de 1991 que asegura una representación expresa de las comunidades indígenas en el Senado, y que dispone que se podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos.

También debe ser reivindicada la importancia que puede tener el *sorteo* para asegurar que los ciudadanos comunes intervengan en la política aportando sus perspectivas, y para crearle mayores condiciones a la deliberación en tanto medio necesario para respetar la diversidad social, así como para propender a desentrañar intereses generalizables. Es evidente que ello exige el cumplimiento de una serie de condiciones, una de las cuales es la de la interacción. En comunidades acotadas –por ejemplo, los barrios– esa condición eventualmente puede ser asegurada; en comunidades mayores –un país, por ejemplo– el razonamiento práctico y el compromiso razonado sólo pueden ser asegurados a través de la representación. Es acá donde el sorteo se revela como un medio eficaz para asegurar la participación ciudadana. Aquél no es una figura ajena a la democracia. De hecho, en la democracia ateniense, su máxima institución, la “asamblea de ciudadanos”, estaba subordinada a un cuerpo de ciudadanos elegidos mediante sorteo. Aunque en América Latina el uso de este mecanismo está muy acotado, en otras partes muchas de las más novedosas formas de participación ciudadana en procesos de formulación de políticas públicas, acuden a dicho mecanismo (véase Cunill, 1997: 172-177), además, con alto impacto.

Desafío 3: Construir los recursos de influencia de la participación ciudadana

La calidad de la representación social determina en buena medida la capacidad de la participación ciudadana para incidir en la democratización del

Estado. Hemos tratado de insinuar que ese aspecto aún no ha sido suficientemente atendido cuando la participación ciudadana se institucionaliza asociada a los procesos de formación de las decisiones y políticas públicas. Tan o más descuidado ha sido construirle viabilidad al ejercicio de la misma.

Las consecuencias materiales

Es obvio que salvo en los casos de movilizaciones ciudadanas o de expresiones de voluntad mediante el voto, en los que el simple peso cuantitativo actúa como recurso de influencia de la sociedad, la mayoría de las formas de la participación ciudadana requieren ser dotadas de recursos expresos para asegurar que su ejercicio se traduzca en consecuencias para los poderes públicos.

Hay casos excepcionales en la historia reciente latinoamericana en los que la propia institucionalidad jurídica ha dotado a los órganos de participación ciudadana de recursos de influencia sobre el Estado, aunque suelen estar limitados al ámbito local. Uno de estos casos lo proporciona Bolivia, donde los comités de vigilancia creados por la Ley de Participación Popular de 1994 tienen asignados por esta misma ley dos importantes medios de influencia. Uno es que de su dictamen afirmativo depende que el proyecto de presupuesto presentado por el alcalde pueda ser elevado a la discusión del consejo municipal. Ese dictamen opera como “certificación” de que lo que se ha pactado con las comunidades y organizaciones sociales está incorporado en el presupuesto.²¹ El otro recurso es punitivo y consiste en que si las denuncias que hacen los comités de vigilancia sobre los gobiernos municipales no tienen una respuesta satisfactoria, el resultado es la congelación de los recursos de la coparticipación tributaria del gobierno municipal infractor.

Aunque también este caso sirve para ilustrar los efectos indeseados que puede provocar un diseño inapropiado de los recursos de influencia,²² al mismo tiempo da cuenta de un esfuerzo por lograr que el ejercicio de la participación ciudadana incida sobre las decisiones públicas. Lo que deseamos destacar es que comienzan a instituirse consecuencias materiales asociadas a la participación de la sociedad en los asuntos públicos. El caso ya citado de

²¹ Como ha sido destacado (Molina, 2002), la gran diferencia en Bolivia, comparada incluso con la experiencia del presupuesto participativo de Brasil, es que allí todos los gobiernos municipales, por mandato legal, deben aprobar una propuesta de planificación de mediano y largo plazos; se deben identificar y priorizar las obras que van a ser ejecutadas; se debe aprobar la inversión que va a ejecutarse en el marco del presupuesto; y se debe controlar la ejecución de ese presupuesto; actividades todas en las que debe intervenir el Comité de Vigilancia que existe en cada uno de los municipios.

²² En Cunill (2000) llamamos la atención sobre la posibilidad de que el tipo de sanción previsto sea uno de los factores que ha incidido en el débil funcionamiento de los comités de vigilancia en su rol de control social.

los consejos deliberativos y paritarios creados en varias áreas de las políticas sociales a todos los niveles de gobierno en Brasil, con el respaldo de la Constitución de 1988, incluyen también este tipo de consecuencias en tanto tienen un poder asignativo, que es el poder de aprobar o no el presupuesto del área respectiva y de distribuir los recursos de los fondos correspondientes.²³ La figura del Presupuesto Participativo instituido originalmente en Porto Alegre y extendido a varias ciudades no sólo de Brasil, sino también de Argentina (Buenos Aires), de Uruguay (Montevideo), y municipios de México (como Tijuana y la Delegación de Tlalpan) entre otros, también expresa la voluntad de asociar la participación ciudadana con este tipo de consecuencias materiales. Por otra parte, en las principales experiencias documentadas de planeación participativa en Colombia, se reconoce (Velásquez y González, 2003) que hay la idea de producir transformaciones en las condiciones materiales de las comunidades.²⁴

En oportunidades, las consecuencias materiales derivan de la activación de los órganos judiciales o de control. A tales fines, son claves los recursos judiciales puestos a disposición de la participación ciudadana. Por ejemplo, las “veedurías ciudadanas” en Colombia pueden elevar “derechos de petición” ante las autoridades competentes y ejercer ante los jueces todas las acciones que consagra la ley (véase Cunill, 2000).

En todo caso, a veces las consecuencias sólo pueden ser de tipo simbólico, expresadas en aprobación o reprobación social, pero que en términos mediatos se traducen en la formación de opinión pública que sirve para moldear o bloquear decisiones públicas. Las más de las veces estos efectos incluso pueden ser logrados inmediatamente. Para que estas consecuencias puedan aflorar son fundamentales dos recursos de influencia: la deliberación y la transparencia. A continuación nos referiremos a ellos y a sus condiciones mínimas.

El recurso de la deliberación

Parte importante de las instituciones de participación ciudadana han sido diseñadas para obtener aportes de conocimientos especializados de la sociedad.

²³ En todo caso, cabe destacar que también puede haber problemas. Por ejemplo, Carneiro y Costa (2001), refiriéndose a los consejos de asistencia social y de derechos de niños y adolescentes que existen en el estado y en algunos municipios de Minas Gerais, señalan que un estudio empírico habría revelado, entre otras cosas, que no hay recursos sobre los cuales los consejeros puedan deliberar.

²⁴ Una importante limitación (al menos de los consejos territoriales de participación) que se reconoce es que las autoridades locales no están obligadas a tener en cuenta las observaciones de los órganos de participación ni a incluirlas en la redacción final de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial.

Por lo tanto, ha estado en juego mayoritariamente la racionalidad instrumental y no la comunicativa en la participación ciudadana. El problema es que con ello no sólo se han perdido oportunidades para construir consensos, sino que han resultado disminuidas las posibilidades de influencia social e, incluso, en muchos casos han sido reforzadas las asimetrías en la representación social.

Esto último ha ocurrido aun en instituciones de participación ciudadana donde aparentemente se les concede un peso preeminente a las facultades decisorias de la sociedad. Por ejemplo, en la mayoría de las experiencias emblemáticas de participación social en los servicios educativos desarrolladas en la última década en América Latina (entre otros, el programa EDUCO de El Salvador) en realidad se ha puesto el énfasis en las funciones administrativas de la participación social, con lo que ha habido muy pocas probabilidades de que opere una redistribución de poder a favor de la sociedad. De hecho, estudios empíricos ya adelantados²⁵ muestran que sólo los sujetos sociales que disponen de saberes técnicos especializados tienen alguna capacidad de incidencia sobre los servicios; casi nula, por lo demás, enfrentada al tipo de saber detentado por los expertos.

En cambio, si los sujetos son convocados para acordar sobre fines o valores, se mitigan las asimetrías de información y, en general, las desigualdades sociales en la distribución de los saberes, las cuales son poderosos obstáculos para que la participación ciudadana opere como instrumento de democratización de las políticas públicas. Esto es innegable: la deliberación, o sea la puesta en juego de la racionalidad comunicativa (en vez de la racionalidad instrumental) contribuye a la ampliación del espacio público.

Es clave, por tanto, considerar que la deliberación, que supone poner en juego la racionalidad comunicativa, de suyo puede constituir un recurso de influencia al servicio de la participación ciudadana. De hecho, distintas experiencias sugieren que las asimetrías de la información pierden peso si el propósito de la deliberación es auténtico y, a la vez, si hay condiciones para que los resultados de la deliberación se expresen en las acciones respectivas. Sin embargo, para hacer de la deliberación un recurso de influencia se requiere satisfacer ciertas condiciones.

Una de las condiciones más básicas es la adaptación de los modos de gestión pública. El diseño burocrático, en tanto niega la discrecionalidad administrativa, no puede admitir la posibilidad de un cambio de curso de acción como producto de un proceso de persuasión en el que se esgrimen buenas razones. Por supuesto que hay casos en los que las propias figuras

²⁵ En Cunill (1997) hacemos referencia a estudios sobre la experiencia de "autogestión social" en las escuelas británicas, luego de la reforma educativa de 1988. Lo que se hace en América Latina después, replica fundamentalmente esta experiencia. Para referencias al programa EDUCO, véase Rodríguez (1998).

de la participación ciudadana permiten salvar ese tipo de obstáculo, como es, por ejemplo, el caso de los presupuestos participativos en los que la dificultad real puede ser el estrechamiento del margen (u holgura) de decisión.²⁶ Pero la eficacia de la mayoría de las instituciones de participación depende de la discrecionalidad de las administraciones públicas para tomar decisiones (o rectificarlas). De manera que mientras tanto no se flexibilicen los estilos de gestión pública habrá pocos espacios reales para la deliberación.

Tampoco hay mayores posibilidades de hacer de la deliberación un recurso de influencia de la sociedad si las prácticas participativas derivan en la fragmentación de los sujetos sociales. Existen pocos estudios empíricos que muestren qué ha pasado realmente con la participación ciudadana. Uno de ellos, realizado recientemente en Colombia (Velásquez y González, 2003), aunque referido sólo a la gestión municipal, confirma lo que ya había sido insinuado hace tiempo por otros autores (por ejemplo, Restrepo, 1997), en el sentido de que puede producirse una sobresaturación de espacios de participación que en la práctica se traduzca en la fragmentación de los sujetos sociales. De hecho, el estudio en referencia identificó 29 normas que crean otras tantas instancias de participación,²⁷ muchas de obligatoria conformación e instituidas mayormente como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y, en menor medida, de consulta, concertación y gestión. Pero, lo importante es que, en el caso de Colombia, la dispersión de las normas sobre participación ciudadana constituye una de las restricciones más mencionadas por los usuarios de las instancias participativas. Una solución sugerida es identificar un espacio ya existente —como la planeación— que funja como articulador de la participación ciudadana (Restrepo, 1997: 30). Lo cierto es que, cualquiera sea la solución, debiera orientarse expresamente a articular las instancias y, por tanto, los sujetos que ejercen la participación ciudadana.

El recurso de la transparencia

Es preciso también tener en cuenta que la posibilidad de escrutinio público sobre los procesos de formación de las decisiones públicas y acerca de sus

²⁶ Al respecto se suele llamar la atención sobre dos problemas. Uno es el de la escasez de los recursos de que disponen los municipios. Otro es el porcentaje del presupuesto sobre el que los ciudadanos tienen discrecionalidad. En la mayoría de las experiencias de presupuesto participativo se reporta entre un 12 y un 20 por ciento.

²⁷ En todo caso, el estudio parece sugerir que el problema central es que esta oferta participativa ha sido definida por los agentes políticos tradicionales, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales (p. 21).

resultados puede ser tanto o más importante que la creación de órganos expresos de control social, ya que la sola institución del derecho al acceso a la información y de su exigibilidad se convierten en recursos de influencia de la sociedad sobre el Estado y, en general, sobre los asuntos públicos (véase Cunill, 2000). Con esto no estamos insinuando que la transparencia sea una panacea. El hecho de que a veces se pretenda convertirla en un fin en sí mismo, expresa el riesgo de que también el discurso sobre la transparencia puede ser usado como una compensación simbólica a la ausencia de canales reales de participación ciudadana en los asuntos públicos. Por otra parte, el hecho de que se asuma que la pura publicidad de la información la torna accesible, expresa el riesgo de mitificar la transparencia. Sin embargo, si uno y otro riesgo son evitados se constituye un importante recurso de influencia de lo público no estatal sobre lo público estatal.

La transparencia es un medio (un poderoso medio) para propender a la democratización e, incluso, a la eficiencia de la gestión y de las políticas públicas. Lo primero, la democracia, porque posibilita que la ciudadanía o sus agentes sociales aporten a la formación de opinión pública sobre decisiones públicas pasadas y futuras. Lo segundo, la eficiencia, porque la publicidad sobre los actos y resultados activa la competencia por la aprobación social y la competencia entre ideas.²⁸

Se han dado pasos significativos en esta dirección en los años recientes en América Latina. En menos de tres años –2002 hasta mediados del 2004– seis países (Argentina, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Perú) han promulgado leyes sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental y, al menos otros cinco países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela), tienen disposiciones y/o mandatos constitucionales que favorecen el libre acceso de los ciudadanos a la información administrativa. Incluso, el derecho al escrutinio público comienza ya a formar parte de las normas de procedimientos administrativos, como en el caso chileno, donde a partir del 2003 la ley respectiva estipula que el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él,²⁹ con lo cual se facilita el escrutinio público acerca de las razones por las que se toman las decisiones.

En todo caso, es necesario recordar que la transparencia no se logra automáticamente. Primero, porque en muchas oportunidades se requiere de

²⁸ Desarrollamos estas ideas en Cunill (2005).

²⁹ Para conocer las normas al respecto, sugerimos revisar la sección del SIARE del CLAD sobre “El control social y la transparencia en la gestión pública”, ya citada.

la acción de agentes sociales de intermediación para traducir la información y convertirla en un medio de presión social³⁰ de la ciudadanía. Segundo, porque según lo sugiere la experiencia, la publicidad que facilita el escrutinio público y promueve formas de competencia, sólo se logra a través de abordajes multidimensionales.

De hecho, para lograr la publicidad de los asuntos públicos, la institución jurídica del derecho al acceso a la información, es una condición necesaria pero no suficiente. Otras condiciones son, por una parte, la existencia de la obligación de la exigencia de cuentas y, por otra, el establecimiento de arenas públicas de discusión sobre las decisiones, aspectos todos que han tenido poca atención por parte de los gobiernos.³¹ Aunque tales condiciones comienzan a ser facilitadas por el impulso que se le está dando al gobierno electrónico,³² una lección importante es que la información, en tanto confiere poder, en general debe ser conquistada e, incluso, a veces, requiere ser arrebatada de sus detentadores. Si nos atenemos además al probable hecho de que algunas de las decisiones emigren cuando se abran a la publicidad,³³ hay que considerar que la lucha por conquistar la información puede ser incesante.

Conclusiones

Sabemos que el sistema político dominante en América Latina se caracteriza por significativos déficit en igualdad y pluralismo políticos y escasas oportunidades de deliberación colectiva. También sabemos que la participación ciudadana plural puede contribuir a la democratización de aquél y, en particular, de la administración pública. Hay muchos obstáculos para el logro de este objetivo, tales como la débil organización social que tiende a caracterizar las sociedades latinoamericanas y el clientelismo y autoritarismo

³⁰ También hay que recordar que si el derecho al acceso a la información no ha sido reconocido, esta labor de los agentes sociales de la ciudadanía se dificulta enormemente.

³¹ La exigencia de rendición de cuentas, a finales del 2003, sólo tiene reconocimiento jurídico en dos países: Perú y Venezuela. Sin embargo, en Perú, la propia norma que la dispone (Ley 26300 del 2 de mayo de 1994) hace difícil su concreción. En Venezuela, a la fecha, aún no se ha reglamentado. Por otra parte, los sistemas de evaluación de los resultados de la gestión pública aún son pocos y no siempre exhiben buenos resultados (véase Cunill y Ospina, 2003).

³² Hay muchos casos interesantes en este sentido. Sugerimos revisar el SIARE del CLAD, específicamente la sección "El gobierno electrónico como medio para acercar el Estado a la ciudadanía" (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec.html>). Cabe destacar además que el control electrónico (en línea y en tiempo real) comienza a ser expresamente implementado para facilitar incluso la labor de los órganos de control de las administraciones públicas. Por ejemplo, la Contraloría General de la República de Colombia creó en 2002 el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) que debe ser consultado obligatoriamente por las entidades antes de hacer la adjudicación para evitar que los recursos se pierdan por causa de sobreprecio.

³³ Esta observación la hacía Andreas Schedler en el Seminario Internacional del Puerto Veracruz, realizado en septiembre de 2003, que dio origen a este libro.

que aún prevalece, sobre todo en los estados. Sin embargo, aun no estando presente esos tipos de obstáculos, pueden existir otros más vinculados a cómo es concebida la propia participación ciudadana y a cómo son diseñadas sus condiciones de realización.

Un aspecto clave que muestra la experiencia es que para que la participación ciudadana contribuya a la democratización de las políticas públicas requiere acoger en su propia práctica las claves de la participación política democrática, así como llevarlas hasta sus últimas consecuencias. Los modelos tradicionales de participación fallan en uno u en otro sentido. Por tanto se revelan ineficaces para contribuir a la disminución de las asimetrías en la representación. Las modalidades actualmente en boga son aún más riesgosas. No sólo porque en la mayoría de las invocaciones a la participación ciudadana lo que está más presente es la intención de obtener mano de obra, recursos materiales o mera información a partir de ella, también porque las modalidades hegemónicas que —como el “control de los consumidores”— explícitamente se orientan a dotar a los sujetos sociales de un mayor control sobre asuntos colectivos, en la práctica se traducen en lo contrario o en la generación de “islas” que no logran afectar los destinos colectivos.³⁴ La propia invocación a la democracia directa, que ha tenido un amplio respaldo en las reformas constitucionales acaecidas recientemente en América Latina, aunque constituye un significativo paso adelante, bien pudiera tornarse en un retroceso si es asumida como la única respuesta a la necesidad de apertura de cauces a la participación ciudadana. Ciertamente son requeridas mayores oportunidades de expresión a través de figuras como el referéndum y la consulta popular. Pero éstos no son instrumentos que *per se* protejan los derechos de las minorías y, además, suponen abdicar de la deliberación para construir decisiones realmente colectivas.³⁵ Por tanto, requieren ser combinados con otras modalidades de participación ciudadana que aseguren tales posibilidades.

Es indispensable, sobre todo cuando se pretende que las políticas públicas aporten al proceso de construcción de ciudadanía, que la participación ciudadana se despliegue sobre su formación. Se requiere, en este sentido, que ella misma sea democrática adoptando como principios normativos los de la igualdad y el pluralismo político. Pero, además, es necesario que se dote

³⁴ El “control de los consumidores” sobre los servicios públicos es, ciertamente, la modalidad de participación ciudadana mayormente estimulada en la actualidad. Sin embargo, tal como suele ser implantada puede atentar contra las posibilidades de control social. Así lo muestra la experiencia británica, que ha servido de paradigma para los servicios educativos y de salud, donde al apelarse al conocimiento experto de los sujetos sociales y/o circunscribir la participación social a microespacios, no se modifica el cuadro de poder preexistente en los servicios públicos y la ciudadanía pierde injerencia en la determinación de la política de éstos.

³⁵ Con base en una serie de estudios, desarrollamos este punto en Cunill (1997: 89-96).

a la ciudadanía de reales recursos de influencia. Nosotros hemos tratado de sugerir algunas prevenciones en tales sentidos. En cualquier caso, aún requerimos de grandes dosis de innovación, permanentemente tamizadas por el aprendizaje social, de manera que encontremos los diseños institucionales más apropiados para lograr la reconexión entre la ciudadanía y la participación política, reclamada en los nuevos tiempos.

Bibliografía

- ANASTASIA, María de Fátima, 2000, “Responsabilización por el control parlamentario”, en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-Editorial Universitaria de Buenos Aires, pp. 117-169.
- BARBER, Benjamin R., 1984, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira y Bruno Lazzarotti Diniz Costa, 2001, “Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, CLAD.
- COHEN, Jean L., 1997, “Rethinking Privacy: Autonomy, Identity and the Abortion Controversy”, en Jeff Weintraub y Krishan Kumar (eds.), *Public and Private in Thought and Practice*, Chicago, The University of Chicago Press.
- COHEN, Joshua y Joel Rogers, 1995, “Secondary Associations and Democratic Governance”, en Erik Olin Wright (ed.), *Associations and Democracy*, Londres, Verso.
- CORTINA, Adela, 1998, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial.
- CUNILL GRAU, Nuria, 1991, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- , 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD-Editorial Nueva Sociedad.
- , 2000, “Responsabilización por el control social”, en Consejo Científico del CLAD (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD-BID-Editorial Universitaria de Buenos Aires, pp. 269-327.
- , 2005, “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en Luis Carlos Bresser Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 43-90.

- CUNILL GRAU, Nuria y Sonia M. Ospina Bozzi (eds.), 2003, *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.
- DRYZEK, John S., 1990, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FISHKIN, James, 1995, *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Editorial Ariel.
- HABERMAS, Jürgen, 1990, "Soberanía popular como procedimiento: um conceito normativo de espaço público", *Novos Estudos*, núm. 26, Sao Paulo, CEBRAP, pp. 100-113.
- HELD, David, 1993, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Universidad.
- LECHNER, Norbert, 1991, "El ciudadano y la noción de lo público", *Leviatán: Revista de Hechos e Ideas*, núm. 43/44, Madrid.
- , 1997, "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, núm. 61, Santiago, pp. 7-17.
- MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo, 2002, *Evaluación de la Ley de Participación Popular a ocho años de su promulgación*, entrevista realizada por Marc Navarro, del IIG, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- OCAMPO, José Antonio, 1999, "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 13, Caracas, pp. 7-52.
- OFFE, Claus, 1988, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- OLVERA, Alberto J. (coord.), 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica.
- RESTREPO BOTERO, Darío I., 1997, "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 7, Caracas, pp. 127-154.
- RODRÍGUEZ, América, 1998, "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas educativas en El Salvador: el caso del Programa EDUCO", en José Luis Méndez Méndez (coord.), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas.
- VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza González, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- VIEIRA, Liszt, 1997, *Cidadania e globalização*, Río de Janeiro y Sao Paulo, Editora Récord.

- WALZER, Michael, 1995, "The Civil Society Argument", en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York.
- YOUNG, Iris Marion, 1995, "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York.
- ZIMMERMAN, Joseph E, 1992, *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, México, Limusa-Grupo Noriega Editores.

Capítulo 6

Democracias desiguales: efectos de la pobreza sobre la viabilidad y la calidad democráticas

Philip Oxhorn*

EN NINGÚN PERIODO de la historia regional de la América Latina, salvo notables excepciones, ha sido la democracia más estable, prolongada y robusta que en la actualidad. Incluso en Argentina, país notorio por su inestabilidad política y la violencia que de ella resulta, la democracia pudo sobrevivir a la peor crisis económica de su historia moderna. Sin embargo, como lo demuestran numerosos estudios, sería un error sentirnos conformes sólo porque, al fin, se han consolidado regímenes democráticos en casi todos los países del hemisferio.

Existen razones suficientes para que sigamos preocupados, como son la elevación de los niveles de pobreza y una mayor desigualdad de los ingresos en el mundo, sin mencionar los problemas que prevalecen en Colombia y Venezuela, dos de las democracias más viejas de Latinoamérica. Aun en el caso de que la democracia estuviera realmente consolidada, ¿qué clase de democracia se estaría forjando? y ¿qué permanencia o viabilidad tendrán estos regímenes?, ¿durarán décadas, como la versión costarricense de la democracia social latinoamericana? o ¿se colapsarán súbitamente después de un periodo igual o incluso más largo?, como sucedió en Chile y Uruguay en 1973, y podría estar sucediendo ahora en Colombia y Venezuela.

En este trabajo expondré que las verdaderas amenazas de la democracia en la región provienen de lo que me parece es la característica definitoria de la democracia latinoamericana, a la que llamaré *neopluralismo*. Sin embargo, lo paradójico es que la amenaza no vendrá de los elevados niveles de pobreza y de la desigualdad en ingresos *per se*. En la primera sección de este trabajo, definiré el neopluralismo y plantearé que, por su naturaleza, desvía la atención pública de la amenaza que entraña en sus raíces estructurales para la democracia: la inseguridad física y económica. En la conclusión, especularé sobre lo que puede hacerse para revertir estas tendencias negativas.

* Departamento de Ciencia Política, McGill University, Montreal, Canadá.

El contexto: democracia neopluralista¹

Para entender cómo la desigualdad amenaza la viabilidad democrática, es importante contar primero con un marco analítico para clasificar los tipos de democracias predominantes hoy en día en América Latina. Aun cuando se ha producido un amplio *corpus* de literatura enfocada en ciertas deficiencias en la democracia de la región que disminuyen su calidad, utilizo el término “neopluralismo” para nombrar la característica dominante de las democracias latinoamericanas, y así entender las consecuencias negativas de los altos niveles de pobreza y de desigualdad dentro de ellas. El neopluralismo es un patrón de incorporación política centrado en el mercado. Ha sustituido al patrón centrado en el Estado y asociado al corporativismo y al desarrollismo estatal que imperaban en la región inclusive en los años setenta, y está estrechamente relacionado con las actuales políticas económicas neoliberales, mismas que favorecen el libre comercio, la apertura de mercados y una mínima injerencia del Estado, tanto en la economía como en la sociedad.

El aspecto pluralista del neopluralismo gira en torno a la creencia de que el mejor equilibrio entre intereses y valores dentro de una forma de gobierno determinada es producido por alguna forma (por limitada que sea) de libre competencia entre individuos, en la búsqueda racional de sus intereses. La maximización racional de los intereses individuales (los cuales, cuando hay conflicto, se reconcilian a través de los mecanismos del mercado) se representa como la fuerza que impulsa el progreso de una manera no muy distinta a como lo hace el mercado, según la economía liberal. La libertad individual se valora sobre todas las cosas, y esto requiere del respeto a la propiedad privada y (al menos de manera idónea) del estado de derecho (Oxhorn, 1998b: 201).

Lo que distingue al neopluralismo del modelo pluralista más tradicional asociado con la democracia estadounidense (por ejemplo, Dahl, 1961) es su marcada desviación autoritaria. La autoridad política final se decide esencialmente mediante un libre mercado de votos. Pero una vez hecha la elección, los funcionarios tienen pocos contrapesos a su poder y con frecuencia pasan por alto a las instituciones democráticas representativas (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998a y 1998b; Weffort, 1998; O'Donnell, 1994). Por otra parte, una gama de personajes no elegidos (y además libres de la necesidad de rendir cuentas) —especialmente los militares— ejercen control sobre decisiones clave del Estado (McSherry, 1999).

La lógica del neopluralismo, acotada por reformas económicas basadas en el mercado, permea los sistemas políticos de varias maneras. En particular,

¹ Para una discusión más amplia del neopluralismo, véase Oxhorn, 1998b.

los principios mercantiles y los incentivos basados en el mercado llegan a desempeñar un papel definitorio en la acción colectiva. Los recursos económicos personales de un individuo en gran parte determinan la extensión y naturaleza de su inclusión política y social. También, influyen directamente en la calidad de la educación, la atención a la salud e incluso la protección legal que puede disfrutar una persona. Justo del mismo modo que se le asigna un papel mínimo para garantizar la buena marcha del mercado en el ámbito económico, el Estado abdica en gran parte su papel de proveedor de incentivos (tanto positivos como negativos) para la acción colectiva. Los bienes públicos y privados antes disponibles por el Estado en aquellos periodos de movilización temprana ya no existen, o se han reducido significativamente, lo mismo que los incentivos coercitivos para la organización jerárquica de los intereses económicos bajo el corporativismo del Estado (Schmitter, 1974). Las identidades grupales y los intereses colectivos pierden cualquier valor intrínseco, y en la sociedad civil la actividad organizativa refleja la afiliación como una decisión individual motivada por intereses personales.

En el contexto de la democracia neopluralista, la desigualdad y los altos niveles de pobreza no son amenazas directas para la democracia. De hecho, una de las características definitorias del neopluralismo es la manera en que desvía el debate público, alejándolo de las causas estructurales de la pobreza, y lo enfoca en sus notorias consecuencias.

“El toque personal” del neopluralismo:
el populismo y el ascenso de una nueva
forma de compromiso político

El neopluralismo influye en cómo los políticos se relacionan con los votantes en formas tradicionales y a la vez novedosas. El neopluralismo tiene una fuerte afinidad con las formas de movilización populista que hacen promesas de soluciones inmediatas para los problemas urgentes. Lo novedoso es la forma en que estos políticos pretenden transmitir su mensaje a los votantes y su habilidad para arrollar las propuestas políticas alternas que ofrecen solucionar, a largo plazo, las causas estructurales de la extrema pobreza y la desigualdad. Otros factores que contribuyen son, por ejemplo, la técnica de mercadeo político tomada de los Estados Unidos y propagados en América Latina por asesores políticos estadounidenses; pero el neopluralismo propicia un contexto favorable para que domine cierto tipo de compromiso político; se acentuó este predominio de forma más notable, quizás, en las elecciones presidenciales de Chile de 1999-2000.

Las elecciones de 1999-2000 se distinguieron por ser las primeras en las que la Presidencia se decidió a través de una elección de segunda vuelta, después del fracaso de todos los candidatos en conseguir una mayoría de votos en la justa electoral de diciembre de 1999. El recurso de la segunda vuelta fue previsto en la Constitución de 1980 como uno de los varios mecanismos institucionales establecidos por el régimen militar que maniobraba para crear “un nuevo sistema de política partidista” que sería dominado, si bien no por dos partidos, sí por dos bloques electorales. Las dos elecciones fueron reñidas, sugiriendo la posibilidad de que los militares habrían tenido éxito. En la contienda de diciembre, Lagos le ganó al candidato derechista, Joaquín Lavín, con un 48 por ciento del voto; su contrincante perdió con un 47.5 por ciento. El resultado de la segunda vuelta fue casi igual de cerrado; Lagos recibió el 51.3 por ciento de la votación, y Lavín el 48.7 por ciento. Esta polarización del voto fue en sí histórica. Nunca antes en la historia moderna de Chile un candidato de derecha había recibido un porcentaje tan elevado de la votación popular, acercándose a la mayoría absoluta.

Desde cierta perspectiva, la apretada victoria de Lagos no es sorprendente. Chile había entrado en su peor recesión desde el colapso económico de 1982, en gran parte producto de la crisis económica brasileña. Nuevamente las cifras del desempleo habían alcanzado dos dígitos. La situación empeoró cuando una prolongada sequía redujo la producción hidroeléctrica y los chilenos se vieron obligados a soportar apagones y el racionamiento del suministro de electricidad. Además, la lenta respuesta del gobierno de Frei ante ambos problemas aumentó la impresión de que a éste no sólo le faltaba iniciativa, sino que también se ensanchaba la brecha entre el gobierno y el ciudadano común debido al estilo tecnocrático y las políticas proempresariales. Para muchos parecía que, después de 10 años en el poder, a la Concertación se le habían agotado las ideas y era necesario un cambio. Lavín reconoció esta necesidad, e hizo una campaña exitosa utilizando la consigna *¡Viva el Cambio!*

Sorprende la veloz pérdida de terreno experimentada por Lagos en las elecciones de 1999. Lagos había dominado las encuestas hasta seis meses antes de las elecciones de primera vuelta. Su aparente condición de invencible quedó subrayada por la estruendosa derrota que le inflingiera al candidato presidencial del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Andrés Zaldívar, en la elección primaria nacional de mayo de 1999. A pesar de la clara ventaja organizacional de Zaldívar sobre el Partido Socialista de Centro Izquierda (PS) y el Partido por la Democracia (PPD) que respaldaba a Lagos, éste ganó el 71 por ciento de los votos. Sin embargo, en cosa de meses el carácter de

la campaña dio un giro dramático y se volvió la justa electoral más cerrada desde el plebiscito con el que iniciara el proceso de transición.

Varios factores contribuyeron al dramático cambio en la fortuna electoral de Lagos (Oxhorn, 2000), pero el principal salta a la vista al comparar sus estilos de campaña y el tipo de relaciones que buscaron establecer con el electorado. El contraste entre los candidatos fue, en gran parte, generacional –aunque las diferencias que separaban a los candidatos rebasaban los 15 años que Lagos le llevaba a Lavín. A los 61 años, Lagos representaba al tipo de político relacionado con el rico pasado democrático chileno, en tanto que Lavín, con 46, era del nuevo estilo de político, mucho más a tono con la democracia neopluralista chilena (Garretón, 1989 y 1999; Oxhorn, 1995).

En un periodo anterior, que concluyó dramáticamente en 1973, la política giraba alrededor de un poderoso Estado centralizado y era orquestada por partidos igualmente centralizados y fuertes. Aquellos partidos, estrechamente identificados con proyectos ideológicamente rígidos, dominaban la sociedad civil, intensificando la importancia de la clase social para la identidad política. Este sistema dio origen al infame patrón de votación de los “tres tercios”, donde las principales tendencias electorales se dividían por partes más o menos iguales en bloques de derecha, centro e izquierda. Así, por sí sola ninguna tendencia podía aspirar a ganar la mayoría, mas sus diferencias ideológicas dificultaban cada vez más la negociación de acuerdos y la formación de coaliciones eficaces.

Las reformas al Estado y a la economía instituidas por el régimen militar, acompañadas de una intensa represión de toda actividad política, determinaron irrevocablemente los cimientos de este tipo de política. Las tendencias mundiales, en particular el fin de la Guerra Fría y el predominio de la influencia de los Estados Unidos en los procesos de globalización asociados a la revolución tecnológica, y el aumento de los lazos económicos entre las naciones durante los últimos 20 años, acentuaron esas direcciones. Lo anterior resultó particularmente cierto en el caso de Chile, dadas las estrechas relaciones que marcaban tanto la historia entre la izquierda chilena y el bloque soviético, como el grado sin precedente en el que se llevaron a cabo las reformas económicas neoliberales, en términos de liberalización económica y privatización de instituciones estatales.

El decaimiento de los partidos y las ideologías políticas, claramente demostrado por el caso chileno, es una clara consecuencia del nuevo estilo de hacer política. Así, aunque el electorado chileno continúa dividido, *grosso modo*, en las mismas tres tendencias electorales, las consecuencias de esta división son totalmente diferentes. La confrontación y el *impasse* de otros

tiempos han sido reemplazados por otro resultado político dominante: a falta de cooperación, se produce la inercia. De hecho, el grupo de votantes más numeroso no se identifica con ninguna tendencia en particular, dando a la política chilena una fluidez sin precedente.

El papel tradicional de los partidos políticos y de la ideología ha sido sustituido en gran parte por la habilidad del candidato para “conectar” con la gente. El prestigio de haber sido escogido para encabezar partidos poderosos y bien organizados ya no basta para asegurar la lealtad del votante. Lavín no tardó en percatarse de esto. Lanzó su campaña nacional con la heterodoxa *Caminata por Chile* que lo puso en contacto directo con todo tipo de chilenos a todo lo largo del extenso territorio nacional. Durante toda la campaña, Lavín adoptó “la postura antipartidista y antipolítica, que es popular en la derecha chilena [y] supo explotar el humor de las masas desilusionadas con las limitaciones de la democracia chilena, y las maniobras de sus líderes políticos, cada vez más distantes y centrados en sus propios intereses” (Winn, 2000: 7).

Como resultado de la “conexión” directa con la gente, Lavín declaró conocer sus verdaderos problemas mejor que Lagos, y enfocó sus promesas electorales hacia los asuntos que más le preocupaban. Para reforzar su declaración de saber realmente lo que había en la mente del chileno promedio, a principios de julio anunció, con grandes fanfarrias, los resultados de una encuesta efectuada por iniciativa suya, que mostraban que a la mayoría de los votantes lo que más les preocupaba eran el desempleo y la delincuencia, temas seguidos de cerca por la educación y la atención a la infancia. Con base en esta encuesta, Lavín introdujo una lista de las 10 prioridades de su gobierno, en caso de ser elegido:

1. Programa de creación de empleo, administrado por las autoridades municipales.
2. Construcción de prisiones más seguras para delincuentes de alta peligrosidad en áreas aisladas.
3. Servicio de guardería subsidiada para trabajadoras.
4. Cita previa para evitar colas en las clínicas públicas.
5. Préstamos con intereses garantizados para estudiantes que alcancen la calificación mínima en los exámenes de ingreso a la universidad.
6. Medidas para eliminar demoras en los servicios de cirugía mayor.
7. Incremento del número de casetas de policía en los vecindarios.
8. Medidas para aumentar las obligaciones de las aseguradoras privadas de salud en casos de enfermedad catastrófica, edad avanzada, y durante

- periodos de altos índices de desempleo, cuando la gente se ve impedida a pagar sus primas.
9. Préstamos para financiar la educación postsecundaria.
 10. El “impuesto a la democracia” destinado a la creación de un fondo para iniciativas populares.

Los resultados de la encuesta de Lavín no dieron a conocer ninguna novedad. Eran muy similares a los que arrojó la realizada por el reconocido Centro de Estudios Públicos (CEP) a finales de abril y principios de mayo del mismo año. En la encuesta del CEP, a la petición de mencionar tres prioridades que el gobierno debería atender, el 50 por ciento citó el desempleo; el 47 por ciento la pobreza, seguido por 36 por ciento que respondió atención a la salud, 35 por ciento delincuencia, 26 por ciento salarios, 25 por ciento drogas, y 24 por ciento educación. Al final de la lista quedaron el medio ambiente y los derechos humanos (ambos con 7 por ciento) y las reformas constitucionales (4 por ciento) (CEP, 2000a y 2000b). Lo que no sorprendió fue la forma en que Lavín diseñó su plataforma para ajustarse a las exigencias expresadas en las encuestas, sin jamás explicar cómo financiaría las iniciativas para atenderlas, sobre todo habiéndose comprometido a la austeridad fiscal. A pesar de las implicaciones de sus declaraciones, Lavín pretendía desligarse de los 10 años de irresponsables gobiernos de la Concertación. Eso fue lo que Lavín exitosamente asoció a su consigna de campaña, *¡Viva el cambio!* El mensaje que se repetía insistentemente era que, a diferencia del gobierno anterior y de Lagos, él sí escucharía a la gente.

La reacción de la campaña de Lagos ayudó a Lavín a hacer llegar su mensaje a los chilenos. Mientras Lavín pretendía tratar las *consecuencias* de la democracia neopluralista directamente, Lagos decía dirigirse a las fuentes estructurales subyacentes a estos mismos problemas, pero en el ámbito político. Al mismo tiempo, este último subrayaba que él no renunciaría a los compromisos de la Concertación, es decir, a un paquete básico de políticas económicas que compartía con Lavín. Lagos, ciertamente, no era insensible a los temas concretos más importantes para el votante promedio,² pero sus prioridades parecían ser diferentes. Por ejemplo, los datos de las encuestas mostraron consistentemente que la mayoría de los chilenos eran indiferentes a los cambios constitucionales, pero Lagos los priorizaba para lograr la democratización de Chile. En contraste con las elecciones primarias de la Concer-

²De hecho, después de asumir la Presidencia, Lagos instituyó políticas diseñadas para solucionar algunos de los problemas que Lavín pretendía acaparar durante su campaña. Por ejemplo, su gobierno ha logrado la virtual eliminación de las colas en las clínicas públicas.

tación, que tuvieron lugar más o menos al mismo tiempo que se levantaba la encuesta de Lavín, Lagos apuntó que “éstas son dos formas diferentes de escuchar lo que la gente está diciendo... El público es capaz de separar el trigo de la paja. Pero, ¿cómo es que nos dice (Lavín) que únicamente debemos combatir la delincuencia, sin que nos importe el asunto de los senadores designados? ¡Un poco de seriedad, por favor!” (*Santiago Times*, 8 de junio de 1999).

De modo similar, la forma en que Lagos abordaba la economía parecía estar en el polo opuesto a la promesa de “cambio” hecha por Lavín. En su caso, la consigna de campaña de Lagos “Crecimiento con igualdad” no logró captar la imaginación del chileno promedio, y pareció sólo una reiteración de la promesa hecha originalmente por la Concertación: neoliberalismo con “rostro humano”.³ Como expresó Lagos ante los líderes reunidos en la conferencia “Tercera Vía” en Berlín: “...nosotros representamos un giro distinto del neoliberalismo del pasado. Nuestro neoliberalismo no se preocupa por el desempleo y las desigualdades, sino confía en la *teoría del goteo (trickle-down theory)*” (*Santiago Times*, 6 de junio de 2000).

Sin embargo, el atractivo de la promesa de Lagos, irónicamente, estaba limitado por el legado del primer gobierno de la Concertación.

Después de años de descuido bajo el régimen militar, y contando con un indiscutible mandato electoral, el gobierno de Aylwin pudo incrementar el gasto social un 21 por ciento en términos reales entre 1990 y 1992, y presenciar un dramático descenso en la tasa de pobreza, del 46.6 por ciento en 1987 al 28.5 por ciento a finales de 1994. La duplicación de esa espectacular prueba concreta de mejoría era imposible, sobre todo durante el periodo de recesión que el país atravesaba. Su desempeño en esta situación de desventaja indudablemente contribuyó al descenso de la popularidad del gobierno de Frei, y alimentó la ampliamente difundida percepción de que era excesivamente “proempresarial”, creando un reto más para Lagos, quien buscaba distinguirse del presidente de turno de la Concertación, a la vez que evitaba distanciarse demasiado de la coalición que de hecho ahora encabezaba.

Hay que reconocer que las opciones de Lagos en el área de política económica eran limitadas. La necesidad de demostrar que un “socialista” podía ser fiscalmente responsable, formaba parte de la herencia de Allende. De hecho, su desempeño en este reglón fue la parte más exitosa de su campaña correspondiente a la primera vuelta electoral. Consiguió reunirse en varias ocasiones con grupos de empresarios chilenos y diferentes representantes de los intereses económicos internacionales. El problema para Lagos fue que

³Para un análisis crítico de las políticas económicas de la Concertación, véase Vergara (1994).

esto enfatizó otros aspectos de su estilo político, como él mismo reconoció al cambiar su consigna a “Chile mucho mejor”, poco después de las elecciones de diciembre.

Lagos también estaba limitado por su incapacidad para igualar los inmensos recursos de la campaña de Lavín. No obstante que la ausencia de leyes de transparencia hace imposible cuantificar las diferencias con precisión, es evidente que el dispendioso apoyo proporcionado a Lavín por la comunidad empresarial le permitió sobrepasar significativamente lo gastado por Lagos en su campaña. Por lo mismo, se calcula que Lavín utilizó unos 50 millones de dólares de sus arcas de guerra para contratar asesores estadounidenses, ciertamente los más eficientes para la práctica de este estilo electoral.⁴ ¡“Conectarse” con la gente de esta manera es muy costoso!

Peter Winn (2000: 8) ofrece un incisivo comentario que capta muy bien el contraste entre los dos estilos, al observar con cierta ironía cómo “en contraste con Lagos, el estadista de arriba-hacia abajo, Lavín ofrecía un populismo de abajo-hacia arriba”. El mejor indicador de la continuidad de este nuevo estilo es que Lagos se vio obligado a emular a su contrincante para mantenerse “competitivo.” Como señala Andrés Velasco (2000), el momento definitorio de la política chilena de hoy llegó el 7 de enero, cuando ambos candidatos presidenciales utilizaron el término popular “pega” para referirse a “empleos”: “Aquella noche... ninguno de los candidatos presidenciales prometió más empleo, más trabajo, ni mejoramiento del mercado laboral, sino más *pega*”. El uso de esta sencilla palabra –un uso coloquial que pasaría inadvertido para un público estadounidense acostumbrado a que sus líderes le prometan más *jobs*– reveló gráficamente los inusitados esfuerzos de los candidatos, si no bien su necesidad, por llegar a la gente común y corriente, de hablar en “su idioma”. También refleja, fundamentalmente, el corrimiento del enfoque de Lagos (y del tradicionalmente preferido por la Concertación) sobre las *causas* estructurales o institucionales de los problemas sociales de Chile, hacia el uso insistente por Lavín del abordaje directo de las *consecuencias* de los problemas subyacentes.

El espectacularmente exitoso reto de Lagos a las bases institucionales que impiden el cambio del régimen militar, y su compromiso con la transforma-

⁴Es oportuno señalar que la Concertación también tiene formidables relaciones públicas para esos menesteres, aunque hayan sido menos efectivos en publicitar el éxito político de los gobiernos beneficiados por la Concertación. En particular, la habilidad de la oposición para ganar el plebiscito de 1988 dependió en mucho de campañas publicitarias extremadamente exitosas, que les permitieron remontar las obvias desventajas que enfrentaban al tratar de vencer a la dictadura, de las cuales no era la menor el miedo de muchos a desafiar el régimen votando “No”. No es de sorprender que, tal vez un poco tarde, después de la vuelta electoral de diciembre, se les dieran puestos prominentes en la campaña de Lagos a las mismas personas que fueron responsables de la campaña de 1988.

ción constitucional, han constituido una estrategia importante, sino única, de la Concertación por diferenciarse de la derecha. Aunque tales cambios son fundamentales en las perspectivas para la democracia chilena a largo plazo (Siavelis, 2000), el problema es que comprometerse a lograrlos parece ser insuficiente para ganar las elecciones; por el contrario, puede exacerbar la percepción popular de los adeptos de Lagos como clase política centrada en sus propios intereses y “desconectada” de la gente.⁵

Este enfocarse en las consecuencias de los problemas institucionales y estructurales de Chile aparta la atención de manera inevitable de las cuestiones de la democratización. Aunque la crítica *ad hominem* que la candidata presidencial Gladys Marín (secretaria general del Partido Comunista) le dirige a Lavín pueda estar algo fuera de lugar por su naturaleza, esta áspera crítica da en el corazón de la contradicción medular o paradoja de la democracia neopluralista: “Él fue funcionario de la dictadura de Pinochet. Él no sabe de qué se trata la democracia” (*Santiago Times*, 7 de junio de 1999). Los elementos de autoritarismo que son intrínsecos al neopluralismo hacen irrelevantes los estrechos lazos de Lavín con el régimen militar, aun si el propio “pasado” socialista de Lagos condiciona de manera sustancial su candidatura. Puntualizando (e independientemente del pasado algo mancillado de Lavín), este estilo de hacer política, en el mejor de los casos, da por un hecho la democracia política. En el peor, desemboca en estilos extremos de plebiscitarianismo que, entre elecciones, atropellan los principios democráticos de rendición de cuentas y participación ciudadana (Oxhorn y Ducatenzeiler, 1998b; Weffort, 1998; O’Donnell, 1994). Explota la creciente preocupación por la inseguridad económica, al mismo tiempo que privilegia los recursos económicos privados en la distribución de fuerza política, si bien no determina de hecho la efectividad de los derechos individuales de los ciudadanos en la práctica ni el estilo de participar en política. Entonces ¿cuáles son los problemas estructurales encubiertos por esta nueva forma de participación política?

El neopluralismo y el socavamiento de la seguridad ciudadana

Los cambios estructurales asociados al neopluralismo afectan adversamente la viabilidad de la democracia por lo menos de tres maneras. La primera es a través de una creciente *inseguridad económica*. La inseguridad económica ame-

⁵ Significativamente, como Garreton (1995) argumenta, la falta de visión política, sino temeridad, de la administración de Aylwin al manejar los temas fundamentales de la reforma política durante los primeros años de su mandato, habrían en sí mismos contribuido a ese tipo de desilusión popular.

naza la democracia, reduciendo de manera directa la habilidad del trabajador de participar en ella, tanto individual como colectivamente. Este aumento en la inseguridad es resultado directo de la forma en que el neopluralismo se apoya en el mercado para determinar la mejor distribución de recursos y oportunidades entre todos los miembros de la sociedad. Como resultado, la legislación laboral de toda la región se ha modificado, en general, para facilitar a las empresas la contratación de trabajadores temporales y el despido de los actuales empleados (Oxhorn, 1998b). Esta nueva flexibilidad del mercado laboral permite mantener la competitividad internacional basada en bajos salarios. Además, los gobiernos cada vez más “informalizan *vis à vis* sus propias leyes con la pretensión de lograr más y más inversión extranjera”, creando zonas especiales para la producción donde las firmas extranjeras quedan exentas de la legislación laboral y de las políticas recaudatorias aplicables al resto de la nación (Portes, 1994: 168). Cuando los derechos existentes no son retirados del todo, su violación sistemática a menudo es ignorada por el Estado.

Las consecuencias de esto han sido significativas. En la primera mitad de la década de los noventa, las economías latinoamericanas crecieron aproximadamente en un 15 por ciento; sin embargo, el desempleo aumentó, en tanto que los salarios reales descendieron –esto, en parte, porque el 90 por ciento de todos los nuevos trabajos creados en los noventa lo fueron en el sector informal (Vilas, 1999: 15).⁶ No es de sorprender que las tasas de pobreza hayan continuado siendo persistentemente altas. Como resultado del crecimiento económico, el porcentaje de hogares pobres sí declinó, pero sólo en un 2 por ciento; del 41 por ciento en 1990, a 39 por ciento a mediados de los noventa. Esto es sustancialmente más alto que el 35 por ciento observado a principios de los ochenta,⁷ y representa aproximadamente 210 millones de personas, 50 millones más que el promedio de toda la década anterior.

En lo que Inés Bustillo, directora de la oficina de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en Washington, denomina “el lustro perdido”, los estándares de vida latinoamericanos se han estancado desde 1997 y más de 10 millones de personas se han sumado a las filas de

⁶Chile es una excepción sólo en parte, ya que, a la vez que los salarios reales mostraron un aumento moderado entre 1992 y 1995, se produjo un descenso entre los más pobres de los obreros (el 10 por ciento inferior de la población), en donde la proporción de aquellos que ganan un sueldo inferior al salario mínimo pasó del 48 al 67 por ciento. De tal modo que, en el mejor de los casos, la distribución del ingreso quedó igual, y en el peor, posiblemente se deterioró durante el mismo periodo (Mideplan, 1995; Barrera, 1998; Altimir, 1998).

⁷Estas cifras se han tomado de Korzeniewicz y Smith (2000: 15). Como señalan los autores en su extensa revisión de temas y debates acerca de la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad, los índices de pobreza crecen de nuevo como resultado de la recesión de 1999, la cual afectó a la mayoría de la región.

pobres de la región.⁸ El empleo ya no es una garantía ni siquiera de un estándar mínimo de vida. Por ejemplo, en Argentina el 70 por ciento de toda la pobreza se explica por los bajos salarios (Vilas, 1999: 17). En general, los intentos de aliviar la pobreza de la región han producido raquíticos resultados, reflejando patrones de distribución de ingreso extremadamente sesgados (Korzeniewicz y Smith, 2000: 13). Estas tendencias son un reflejo de problemas estructurales en la economía que sólo pueden ser corregidos mediante la intervención del Estado. Como Díaz (1991: 89) concluyó:

En los noventa una porción importante de los pobres trabajó y recibió un salario regularmente. Sin embargo, su empleo es precario, inestable y sujeto a relaciones laborales autoritarias. Esto significa que la pobreza ya no es generada por la “exclusión” del sistema, sino que se reproduce a través de la explotación de la fuerza de trabajo. La consecuencia es que por sí mismo el crecimiento económico no resolverá el problema de la pobreza y la desigualdad, sino más bien lo reproducirá.

Estas mismas tendencias a la vez son responsables del debilitamiento de los movimientos laborales, principales representantes de las clases más bajas en toda la región latinoamericana. Los trabajadores del sector informal y de la mayoría de las zonas de libre comercio, sólo raras veces llegan a organizarse (Barrera, 1999; OIT, 1996). El descenso de afiliación a los sindicatos y la fragmentación de las organizaciones se han combinado para reducir la fuerza colectiva de negociación de los trabajadores organizados, independientemente de los cambios legales destinados a producir efectos similares (OIT, 1993: 29). Cada vez más, el sindicato, actor colectivo cuya membresía se reduce significativamente, ha vuelto sus intereses hacia sí mismo, por lo que ha entrado en competencia con otros grupos de la sociedad civil. Además, las élites sindicales a menudo –a cambio de su aquiescencia a los cambios legislativos que limitan el poder efectivo de la fuerza de trabajo organizada– negocian concesiones con los gobiernos electos, a fin de conservar prebendas personales de estatus y posiciones institucionales, a través del control de los fondos de pensión de los trabajadores, puestos gubernamentales y otras cosas por el estilo (Zapata, 1998; Murillo, 1997; Buchanan, 1997). Esto ha debilitado aún más a las organizaciones sindicales, al contribuir a un creciente distanciamiento entre los líderes y la gran masa de sus agremiados.

⁸ Ponencia en el FOCAL IV Forum of Hemispheric Experts, Canadian Foundation for the Americas [Foro de Expertos del Hemisferio, Fundación Canadiense para las Américas], Ottawa, 19 de junio de 2003.

Es obvio que, aparte de verse minada la *capacidad* de participación en espacios públicos de los obreros y otros grupos que padecen una situación de desventaja, ha habido otra importante consecuencia: la erosión de su voluntad de participación. Como observa Vilas (1999: 20), el fenómeno de los obreros pobres está alterando de manera radical aquello que él denomina “la cultura del trabajo”:

La idea del empleo como un medio de ganarse la vida... hoy en día se ve diluida por evidencias de que tener un empleo no asegura una vida mejor. De la misma manera, deja de ser vigente la visión del sindicato como un instrumento para la defensa de derechos y de acceso a prestaciones. La idea de pertenecer a un grupo especial –la clase trabajadora– se vuelve cuestionable debido a la fragmentación. El sentimiento de solidaridad con los compañeros de trabajo se deteriora por la competencia de todos contra todos para obtener un empleo decente.

En estas circunstancias –y frente a la cruenta lucha por sobrevivir día a día– la participación pública y la acción colectiva aparecen como un lujo, fuera del alcance de los obreros, en el mejor de los casos; y, en el peor, como una pérdida del tiempo. Según explica Víctor Mejía, presidente de la Asociación para el Desarrollo Comunitario en San Salvador, existe un deterioro en la actividad organizativa cuando “en las comunidades la gente sólo piensa en lo que alcanzarán a comer el día de hoy, a pesar de todos sus otros problemas (Entrevista personal, San Salvador, mayo de 1997).

El aumento de la delincuencia, junto con la respuesta predominante frente a esta situación, refleja una segunda amenaza que el neopluralismo plantea a la viabilidad de la democracia. Las cifras de criminalidad, que se han ido incrementado substancialmente en todos los países de la región, deben su ascenso, en parte, a la inseguridad económica. El resultado ha sido la criminalización de la pobreza, un aumento notable en la represión por parte del Estado, y lo que se puede describir como la *comodificación* del estado de derecho.⁹

En su esfuerzo por controlar los altos índices de criminalidad, la policía frecuentemente convierte en blanco a los pobres, práctica equiparable con la criminalización de la pobreza. En palabras de Pinheiro (1999: 2): “...los pobres siguen siendo las víctimas preferidas de la violencia, la criminalidad y las violaciones de los derechos humanos”. En los últimos tiempos se han visto

⁹Actualmente existe un importante *corpus* que trata los problemas relacionados con el aumento de la delincuencia y las reformas judiciales. Véase, por ejemplo, Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999; Oxborn, por publicarse; Neild, 1999; Holston y Caldeira, 1998; McSherry, 1998; Kincaid y Gamarra, 1996; y NACLA, 1996.

transiciones democráticas y una reducción importante de la violación sistemática de los derechos humanos por el mismo Estado (con la excepción del Perú y Colombia, debido a conflictos civiles internos); sin embargo, el nivel de violencia ejercida por los gobiernos de estos países no ha decaído en términos generales. Más bien, ha sufrido un cambio cualitativo: la violencia ya no es dirigida hacia la oposición política, sino hacia los pobres (Méndez, 1999a: 19-20). Es más, el establecimiento militar se ve cada vez más involucrado en las actividades policiales básicas, especialmente en el creciente problema de delitos relacionados con los estupefacientes (McSherry, 1998; Kincaid y Gamarra, 1996). En algunos casos, la criminalización de la pobreza se encuentra plasmada en las leyes de un país; tal es el caso de El Salvador, en donde el gobierno democráticamente elegido promulgó, en marzo de 1996, varias leyes de este tipo –partes de las cuales posteriormente fueron declaradas anticonstitucionales. Estas leyes estipulaban que cualquier persona podría considerarse un delincuente en potencia y, por tanto, susceptible de sanciones (reclusión y pérdida de derechos básicos) sencillamente por su aspecto personal (Oxhorn, 1998b).

Sorprende la falta de oposición frente a estas tendencias. Precisamente porque los pobres son las principales víctimas de la delincuencia, inclusive leyes como las de El Salvador, que castigan a los pobres, generalmente son apoyadas por ellos mismos (Neild, 1999; Méndez, 1999a). Actitudes similares fueron reveladas en una encuesta realizada en 1998 por *Wall Street Journal* (16 de abril de 1998: A15), donde se aprecia que, debido a sus temores en torno a la violencia social, la corrupción y el desorden civil, más de un 25 por ciento de los encuestados en Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela –y la mayoría de encuestados en Ecuador– expresaron explícitamente su preferencia por gobiernos autoritarios.

El apoyo público a los cuerpos policiales represivos va más allá del simple temor frente al aumento de la delincuencia. La confianza en las leyes ha sido minada por el abuso del sistema legal por las élites, la corrupción y la percepción generalizada de que los altos funcionarios del gobierno disfrutaban de cierto nivel de impunidad, hagan lo que hagan. En toda Latinoamérica, exceptuando Chile, la confianza del público en el sistema judicial es alarmantemente baja. En el caso de los grupos marginados aumenta notablemente la desconfianza, incluyendo, aquí sí, a los pobres de Chile (Garro, 1999: 279). Estos datos reflejan el hecho de que, además de existir desconfianza en las instituciones dentro de regímenes autoritarios caracterizados por altos niveles de abuso, este último no desaparece al producirse una transición a la democracia.

Cuando se da una transición de este tipo, se conservan las leyes y el personal que formaban parte del régimen autoritario. Por un lado, es difícil efectuar los cambios necesarios; y por otro, los mismos ciudadanos se han habituado a buscar soluciones extralegales a sus problemas. Además, incluso los funcionarios que han llegado a sus cargos por medio del voto han contribuido a la desconfianza en las instituciones judiciales debido a su propia intervención política en los tribunales (Méndez, 1999b). Como resultado, las personas se muestran renuentes a colaborar con las corporaciones policíacas, e inclusive se niegan a reportar actos delictivos. En Chile –único país en la región cuyos ciudadanos aprueban mayoritariamente el desempeño de su policía– cerca del 50 por ciento de los robos en la calle y a las casas no son denunciados (Neild, 1999: 5).

La falta de cooperación por parte de la ciudadanía obstaculiza la vigilancia del cumplimiento de las leyes y la prevención de la delincuencia, y deja pocas alternativas al uso de la violencia, ya que los medios pacíficos dependen de un compromiso efectivo por parte de la comunidad. Cuando la policía recurre a la represión, el probable efecto a largo plazo es el deterioro de su imagen. De esta manera existe un peligro real de que se exacerbe la situación conforme las comunidades locales se distancien aún más de la comunidad legal. Neild (1999: 13) nos advierte:

Son precisamente los antecedentes policiales autoritarios los que aumentaron el control social y las funciones represivas, dejando a la zaga la investigación criminalística y la prevención de la delincuencia, [y] generaron así los altos niveles de desconfianza pública actual. Existe el peligro real de crear un círculo vicioso en donde el gobierno, al no actuar, fortalece la percepción pública de su debilidad; y, por el otro lado, una reacción exacerbada, en la forma de medidas policiales basadas en la “guerra contra el crimen” y en el uso de la fuerza de las armas, produce la impresión de que poco ha cambiado y, a la larga, empeora la pérdida de confianza en el sistema judicial formal.

La criminalización de la pobreza y el recurso a métodos policiales represivos también reflejan la generalización de la *comodificación* del estado de derecho. Los derechos civiles básicos, de hecho, se distribuyen de acuerdo con el “poder de compra” de los ciudadanos. Aunque la letra de la ley pregona “protección para todos”, los pobres no pueden alcanzar esta protección debido a su carencia de recursos económicos. El gobierno es incapaz de satisfacer esa necesidad, debido a su corrupción y a su propia carencia de recursos; y en estas

circunstancias, los sistemas legales refuerzan los problemas estructurales de desigualdad y de exclusión social. Pinheiro (1999: 4-5) ha argumentado que

la policía y otras agencias del sistema de justicia penal tienden a funcionar como “vigilantes de las fronteras”, que protegen a las élites de los pobres... Los crímenes cometidos por la clase media y la élite (corruptelas, fraude, evasión del fisco, y explotación de trabajo infantil o esclavizado, entre otros)... son ignorados por sistemas judiciales enfocados hacia los actos de delincuencia típicos entre los pobres.

Al mismo tiempo, aumenta la privatización de servicios de seguridad en toda la región, especialmente entre la gente relativamente acomodada quienes suelen comprar seguridad personal mediante la contratación de cuerpos policiales particulares. Entre quienes carecen de los recursos para contratar guardias armadas o sobornar jueces y policías corruptos para obtener “justicia”, el fenómeno de la “justicia popular” o vigilantismo va en aumento (Neild, 1999).

El aumento del índice de delincuencia, a la par de reacciones cada vez más violentas y arbitrarias en contra de ella, tienen nefastas consecuencias en la calidad de la democracia. Como potenciales víctimas de la delincuencia, los ciudadanos corren el peligro de perder el “sentido de que existe un mínimo de seguridad, que permite buscar formas alternativas de mejorar su situación” (entrevista personal, Víctor Mejía, San Salvador, mayo de 1997). Después de todo, ¿por qué “molestarse” en hacer un esfuerzo por salir adelante si se puede perder todo con tanta facilidad?¹⁰ Investigaciones realizadas en varios países en desarrollo en distintas partes del mundo demuestran que altos niveles de criminalidad no sólo disminuyen las oportunidades económicas de los pobres, sino que afectan la escolaridad, la inversión comunitaria en vivienda e infraestructura y la participación en organizaciones comunitarias (Neild, 1999). Por encima del nivel local, el impacto va más allá de una erosión de la confianza pública en las instituciones del Estado: se perpetúa el temor que se les tiene. El papel, cada vez mayor, desempeñado por el ejército en cuestiones de orden civil interno exacerba las tendencias autoritarias del neopluralismo, haciendo que se contraiga aún más la participación del sector

¹⁰La vulnerabilidad de los pobres aumenta a la par de su pobreza, un hecho ilustrado por el caso de “Juan”, un vendedor de las calles de Santiago, Chile. En 1986, apenas salía adelante con su venta de revistas y periódicos ubicada cerca de la estación central del metro, punto idóneo por su cercanía a la Universidad de Chile y a las oficinas del centro de la ciudad. Cuando sufrió un robo a manos de otros moradores de la villa callampa donde vivía, Juan perdió contacto con sus abastecedores. Pasaron meses para que pudiera reunir el dinero necesario para comprar de nuevo publicaciones para su reventa. Para ese entonces, Juan había perdido el lugar tan favorable que antes había tenido en la esquina del metro, y se vio obligado a cambiarse a otro, también céntrico y concurrido, pero mucho menos lucrativo.

popular en la esfera pública –y eso, dando por hecho que los pobres aún tienen la disposición de intentarlo.

El punto anterior subraya la tercera amenaza que presenta el neopluralismo para la viabilidad de la democracia en grandes extensiones de Latinoamérica: la fragmentación y la atomización de la sociedad civil. Las organizaciones del sector popular suelen crecer poco, manteniéndose pequeñas, atomizadas y dependientes de donativos externos, sean de agencias gubernamentales o no gubernamentales. Por todo lo anterior la eficacia de estas organizaciones –esencial para poder calibrar el impacto de la esfera pública– permanece muy limitada.

Esta fragmentación refleja una variedad de factores relacionados con el neopluralismo, incluyendo la desmovilización de las actividades organizativas del sector popular durante las transiciones democráticas (Oxhorn, 1998b). Los esfuerzos por reformar tanto el gobierno como la sociedad para que éstos se apeguen más a los principios de mercado, con frecuencia han exacerbado este problema. Las reformas de bienestar social, por ejemplo, enfatizan la identificación y el apoyo a aquellas personas más necesitadas de ayuda para fomentar su participación en el mercado de trabajo. Esta forma de resolver el problema social puede generar la apatía política, ya que las personas se centran en su participación en el mercado, lo cual les deja menos tiempo, y menos necesidad percibida, para elevar su conciencia política. Las agencias gubernamentales a menudo convierten a las organizaciones populares en contrincantes que compiten afanosamente entre sí por obtener un tajo de los limitados recursos. Se hace más cruenta la competencia cuando los presupuestos para bienestar social escasean y el gobierno se ve frente a la necesidad de restringir sus gastos (Piester, 1997; Gay, 1990; Cardoso, 1992; Eckstein, 1988). Además, la descentralización de los servicios sociales puede fragmentar aún más los potenciales movimientos sociales populares, restringiendo sus actividades a comunidades muy circunscritas. De igual modo, la capacidad de movilización de estas organizaciones también se ve limitada por el temor de provocar a los elementos autoritarios dentro del gobierno –al militar, en especial– lo que a su vez acentúa la tendencia a retraerse de la esfera pública (McSherry, 1998; Oxhorn, 1995). Así, el espacio público disponible para las clases marginadas en Latinoamérica es limitado debido a los problemas de organización social creados por el aumento de la inseguridad económica y los efectos de los esfuerzos para combatir la delincuencia, mientras su habilidad y voluntad de ocupar ese espacio siguen en duda.

Una vez más, la reciente experiencia chilena subraya los retos que ha creado el neopluralismo en la región. La fuerza de los partidos políticos

chilenos y sus instituciones gubernamentales han hecho que el neopluralismo emerja más lentamente y en una forma menos autoritaria que en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, las políticas de reforma gubernamental y del modelo neoliberal de desarrollo que subyacen al neopluralismo, alcanzaron su expresión –y en la mayoría de los casos, su expresión más plena– en Chile a partir del régimen militar, y siguieron de pie durante la transición democrática. Como resultado, el neopluralismo –aun en su forma moderada– se encuentra en la raíz de los retos más importantes enfrentados por la democracia chilena. Estos problemas giran en torno a lo concluido por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en su *Reporte sobre el Desarrollo Humano* de 1998 presentado en Chile: El desarrollo chileno es una paradoja, siendo Chile “un país con un desarrollo económico destacado donde la gente no es feliz” (PNUD-Chile, 1998).

Chile experimentó un crecimiento económico anual promedio del 6 por ciento hasta finales de 1998 (cuando, como el resto de los países de la región, tuvo una recesión). Así fue como Chile se disparó al número 34, por encima de todos los demás países latinoamericanos en el *Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas* (PNUD, 1999). En un periodo de apenas siete años, más de 1 millón y medio de personas lograron liberarse de la pobreza. El índice de pobreza descendió del 46.6 por ciento en 1987 al 28.5 por ciento a finales de 1994. Para finales de 1998, las estadísticas chilenas oficiales mostraron apenas un 21.7 por ciento de la población en situación de pobreza, tomando en cuenta los aportes financieros del gobierno (*Santiago Times*, 11 de junio de 1999). La inflación se detuvo y los índices de desempleo alcanzaron cifras inusitadamente bajas. No obstante, según la encuesta sobre seguridad humana realizada en 1997 (mucho antes de que hubiera alguna indicación de que Chile se enfilaba hacia la profunda recesión que se produjo a finales de 1998), la PNUD descubrió “una significativa disonancia entre los logros objetivos [de Chile] y la percepción del pueblo” (PNUD-Chile, 1998: 3). Una encuesta, levantada en la parte sureña de Santiago y utilizada para redactar el reporte del PNUD, mostró que el 83 por ciento de los encuestados reportaron sentirse infelices, independientemente de su opinión acerca de la situación económica del país. Esta disonancia se debía al alto nivel de inseguridad percibido por la mayoría de los chilenos. Según el estudio del PNUD (1998), esta inseguridad provenía de tres fuentes. La primera de éstas fue identificada por los autores como el “temor al otro,” un temor que se hacía extensivo a los propios vecinos, transformando así “la ciudad en un territorio hostil”. La segunda fuente de inseguridad era el temor a la exclusión económica. El último hallazgo del

reporte fue la percepción de que “las cosas estaban fuera de control” y “del temor al sin sentido”, que nació de percepciones de desorden urbano, narcotráfico y la “experiencia difusa del *caos*” (PNUD, 1998: 3).

Dos excelentes ejemplos de estos sentimientos subjetivos de inseguridad, que son difíciles de comprender a partir de otros indicadores más objetivos de la realidad tienen que ver con la delincuencia y la atención médica. Casi el 80 por ciento de quienes respondieron a la encuesta nacional sentían que era probable que fueran asaltados en un lugar público; y el 60 por ciento temían un robo en su hogar. Estos temores, sin embargo, parecían muy alejados de la realidad, ya que en los 12 meses anteriores, sólo el 17.4 por ciento de los encuestados reportaron que ellos o alguien con quien vivían, había sido asaltado en la vía pública sin que hubiera violencia de por medio; y el 6 por ciento dijeron que ellos o alguien con quien vivían, habían sufrido un asalto violento en la vía pública. Por otro lado, únicamente un 6 por ciento de los encuestados reportaron haber sufrido un robo en su hogar. Un número importante de ellos (a excepción de aquellos de mayores ingresos) dijeron no confiar ni en el sistema de salud pública ni en la privada para recibir servicios oportunos y de buena calidad y, en especial, dudaban de su propia capacidad para enfrentarse al costo de esta atención. Esto resulta contradictorio, ya que el gasto per cápita en atención médica en el sector público se duplicó entre 1989 y 1996, y “hoy día la población tiene los mejores niveles de salud en la historia” (PNUD-Chile, 1998: 7-8).

Según este informe del PNUD, estos elevados niveles de inseguridad han creado “una marcada debilidad en la sociabilidad cotidiana de los chilenos” (PNUD-Chile, 1998: 6). Las dos terceras partes de los encuestados expresaron graves dudas en cuanto a su habilidad para organizar a sus vecinos o en recibir ayuda de ellos. Aún más significativa fue la creencia de la mayoría de no contar con ayuda alguna en caso de ser atacados en un espacio público. La sociedad civil permanece débil y fragmentada, incapaz de retomar la iniciativa que había demostrado durante los años ochenta bajo el régimen militar (de la Maza, 1999; Oxborn, 1995). Por ejemplo, sufragan menos del 2 por ciento de los votantes potenciales en las elecciones a las *Juntas de Vecinos*, instituciones establecidas y legitimadas a mediados de los años sesenta (Posner, 1999: 70). De esta forma, los partidos políticos han dominado la política chilena y han mostrado una marcada incapacidad para resolver estos problemas (Posner, 1999). De hecho, la transición a la democracia ha resultado en “...un marco político que no estimula la participación y que es cada vez más elitista” (de la Maza, 1999: 24). Hasta el movimiento de las mujeres, actor clave durante los años de gobierno autoritario y capaz de inscribir relaciones de género en

la agenda política después de la transición, ha sido en gran parte desplazado de la influencia política (De la Maza, 1999).¹¹

Estos problemas son el reflejo directo del limitado éxito económico de Chile. Aunque ha habido una disminución dramática de los niveles de pobreza desde el regreso a la democracia, los avances en estos terrenos empezaron a perder fuerza notablemente después de 1994,¹² y jamás han podido acercarse, ni de lejos, al 17 por ciento registrado en 1970 (Rosenfeld y Marré, 1997: 20). Otra característica de esta reducción de la pobreza es que se llevó a cabo sin jamás emparejar significativamente los niveles radicalmente desiguales que fueron el legado del régimen militar. Es más, para 1994 hubo un leve aumento en la desigualdad de ingresos en medio de una merma en la economía (Mideplan, 1995; Barrera, 1998; Altimir, 1998). Esta tendencia negativa siguió hasta 1998 (cuando se inició la recesión más reciente). Las estadísticas oficiales muestran que las familias más pudientes acaparaban el 57.3 por ciento del ingreso total, cifra superior en un 0.2 por ciento al revelado por la encuesta de 1996, mientras las familias más pobres, que representaban el 20 por ciento, perdieron el 0.2 por ciento en relación con el periodo anterior, quedándose con apenas el 3.7 por ciento del ingreso total (*Santiago Times*, 11 junio 1999). A pesar de los niveles jamás vistos de crecimiento económico, y de una reducción aún más espectacular de la pobreza a lo largo de los años noventa, la desigualdad en los ingresos se mantuvo prácticamente sin cambios en 1999, casi una década después de que la dictadura militar de 17 años hubiera llegado a su fin.¹³

Una variedad de factores contribuye a perpetuar estas enormes diferencias de ingreso. Muchos de los pobres ahora tienen empleos. Por otro lado, la inseguridad en cuanto al empleo se ha convertido en un problema estructural en una economía que no alcanzaron a resolver las reformas laborales del primer gobierno de la Concertación (Díaz, 1991).¹⁴ Sólo un número pequeño de trabajadores está agremiado, y sus organizaciones son débiles y caracterizadas por tensiones entre los líderes de la principal orga-

¹¹ Es así a pesar de desigualdades muy marcadas. Por ejemplo, Chile cuenta con una presencia femenina en el gobierno que figura entre las más bajas de la región; también son bajos los ingresos femeninos, que promedian anualmente apenas 5,000 dólares, frente a los 19,000 dólares de los hombres (véase Serrano, 1999).

¹² De 1990 a 1996 un promedio de 560,000 personas por año logró elevarse por encima de la "línea de la pobreza". Esta cifra descendió a un promedio de 155,000 por año entre 1994 y 1998 (*Santiago Times*, 11 de junio de 1999).

¹³ Inés Bustos, directora de la oficina de la CEPAL en Washington, en una ponencia en el FOCAL IV Forum of Hemispheric Experts, Canadian Foundation for the Americas, Ottawa, 19 de junio de 2003.

¹⁴ Ya que las reformas propuestas por el gobierno de Frei fracasaron en el Congreso debido a las intransigencias de la comunidad empresarial y la derecha, la administración de Lagos priorizó la aprobación de reformas laborales significativas.

nización, Central Única de Trabajadores (CUT), y los miembros de base.¹⁵ El mismo Lagos ofreció la siguiente explicación a los líderes de los países desarrollados en la Conferencia “Tercera Vía” convocada por el primer ministro alemán Gerhard Schroeder en Berlín en junio de 2000: “Les dije, ustedes tienen sindicatos fuertes que negocian a favor de sus trabajadores. Pero en nuestros países (en vías de desarrollo), caracterizados por sindicatos débiles, ¿quién puede negociar a favor del obrero?” (*Santiago Times*, 6 de junio de 2000).

En toda la región, hay un factor importante detrás de las cifras que explica la enorme brecha entre los ingresos de pobres y ricos: la ínfima calidad de la educación ofrecida por los sistemas públicos, lo que impide que la mayoría logre movilidad social. Chile no es excepcional en este sentido: la situación se refleja en las inscripciones universitarias. El 60 por ciento de los egresados de colegios particulares ingresarán a la universidad, comparado con el 16 por ciento de los egresados de las escuelas de gobierno (*Santiago Times*, 6 de agosto de 1999). La preocupación por el desempeño académico ha impulsado reformas educativas a gran escala durante los últimos tres años, pero hasta ahora el sistema de medición de la calidad educativa no ha detectado ninguna mejora en comparación con los resultados de 1996, cuando aún no se habían realizado las reformas. Los resultados más deficientes venían de la zona metropolitana de Santiago (*Santiago Times*, 10 y 13 de julio de 2000). Es interesante notar que de los 21 países incluidos en la Second International Adult Literacy Survey realizada bajo el escudo de la Universidad de Princeton, Chile obtuvo el último lugar. Un poco más del 50 por ciento de chilenos quedaron ubicados en el rango más bajo de comprensión de lectura (prácticamente ninguna comprensión) y el 56.4 por ciento fueron “incapaces de realizar cálculos matemáticos sencillos utilizando números fácilmente localizables en el texto” (Waissbluth, 2000).¹⁶

Las frustraciones que surgen a raíz de estos problemas son complicadas, por los persistentes legados autoritarios y lo que a menudo parece ser una notoria ausencia de cambio después del retorno a un gobierno democrático, incluyendo la permanencia del mismo Pinochet, primero como jefe supre-

¹⁵ Este tema surgió con frecuencia en las entrevistas que llevé a cabo en diciembre de 1995 con los líderes sindicales que representaban a las principales tendencias políticas en Santiago, y no hay motivo para pensar que eso haya cambiado. De hecho, la inhabilidad de los líderes para hacer avanzar la causa de los trabajadores puede haber exacerbado el problema.

¹⁶ Debe apuntarse que Chile fue el único país de habla hispana incluido en la encuesta, y que los demás países disfrutaban un buen nivel de desarrollo económico. También es importante agregar que una lista de importantes reformas educativas entró en vigor a finales de los años noventa, y que pasará algún tiempo antes de que rindan resultados significativos.

mo de las fuerzas armadas, después como senador vitalicio y ahora como fugitivo de la justicia, declarado incompetente para ser procesado tanto en el Reino Unido como en Chile. Además, la sobrerrepresentación de senadores conservadores designados y de partidos políticos de derecha en la legislatura (debido al sistema electoral binominal chileno) constituye un poder de veto permanente (Siavelis, 2000). En estas circunstancias, el público ha quedado cada vez más decepcionado con el desempeño del régimen democrático. Su desilusión no tardó en expresarse, y aumentó de un 20 por ciento de la población a un 45 por ciento en los primeros 18 meses del nuevo régimen democrático. Según la encuesta realizada por Lagos, un contundente 77 por ciento de chilenos se expresaron insatisfechos con el desempeño del régimen. Más recientemente, sin embargo, el PNUD (1999) hizo una investigación sobre gobierno democrático y descubrió que sólo el 45.2 por ciento de chilenos preferían la democracia a cualquier otra forma de gobierno, mientras al 30.5 por ciento le daba igual. Estos resultados son comparables con una encuesta realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en 1989, donde el 64 por ciento de chilenos expresaron su preferencia por la democracia frente a cualquier otro tipo de gobierno (*Santiago Times*, 13 de marzo de 2000). Por otro lado, la encuesta de *Latinobarómetro* realizada en 2002 halló un 50 por ciento de chilenos a favor de democracia, pero el 79 por ciento convencido de que la democracia era innecesaria para la solución de los problemas socioeconómicos del país, mientras que sólo un 27 por ciento se conformaban con el funcionamiento real de la democracia chilena (Lagos, 1997).

Es comprensible que la apatía de los electores chilenos vaya en aumento. En las elecciones municipales de 1992, las primeras en más de 20 años, un 12 por ciento de los votantes se abstuvo, mientras que otro 10 por ciento invalidó o dejó en blanco sus papeletas. Al examinar las elecciones al Congreso de 1997, parece emerger un patrón donde el 20 por ciento de los ciudadanos (principalmente jóvenes) prefirieron no ingresar al padrón electoral y un 18 por ciento de los votantes depositaron en la urna papeletas en blanco o invalidadas (en comparación con el 6 por ciento de 1993) (Posner, 1999: 70-74).¹⁷ Más notable es la apatía entre los jóvenes, quienes consideran que sus oportunidades futuras son limitadas y desconocen la ebullición política de los setenta y principios de los ochenta. Las estadísticas sobre la inscripción en el padrón

¹⁷Esta tendencia fue mitigada en algún grado en las elecciones de 1999-2000. Aunque las tasas de abstencionismo y de no registro siguieron elevándose, descendió el número de papeletas en blanco e invalidadas (Epstein, 2000). Es difícil, sin embargo, saber si esta recuperación se convertirá en una tendencia a largo plazo o, lo que es más probable, sólo refleja el hecho de que, en una elección tan reñida como la citada, cada voto tiene mayor peso.

electoral demuestran lo anterior: el número de chilenos mayores de 18 años aumentó de 8 millones en 1988 a 9.6 millones en 1997, mientras que el padrón aumentó únicamente en 600,000 votantes durante el mismo periodo, esto es, una diferencia de un millón de votantes en potencia (Riquelme, 1999).

Los líderes de la Concertación han sido incapaces de desarrollar una estrategia a largo plazo para enfrentar estos retos. De hecho, desperdiciaron valiosas oportunidades para lograr cambios institucionales durante los primeros años de su régimen, cuando las amplias victorias en el plebiscito de 1988 y en las elecciones de 1989 dieron al gobierno de la Concertación una legitimidad y una autoridad nunca antes vistas, que hubieran sido útiles para neutralizar la oposición por la clase militar y la derecha a reformas necesarias (Garretón, 1995). Garretón (1999: 259) observa que este deterioro de la confianza en el gobierno chileno es atribuible al hermetismo de la élite política en ese país, al grado que "...cualquier posible crítica por parte de los intelectuales cercanos a la Concertación fue silenciada por la clase política oficial...". La detención de Pinochet en Londres en octubre de 1998 puso de relieve algunos de estos problemas cuando el gobierno de la Concertación presidido por Eduardo Frei resultó incapaz de diseñar una estrategia coherente que reflejara el deseo mayoritario de los chilenos de que se hiciera justicia:

este episodio vino a producir la brecha más amplia y profunda entre la clase política, que respondía de manera introvertida y autorreferencial a la situación, y el público, que contemplaba perplejo cómo los primeros se enredaban en cuestiones de soberanía nacional, manejando un doble discurso, e incapaces de representar a la mayoría de los chilenos en su demanda de justicia (Garretón, 1999: 267).

La solución de los problemas de la democracia chilena inevitablemente girará en torno a los partidos políticos que si bien no han sido los responsables de la creación de estos problemas, cuando menos los han exacerbado, junto con sus relaciones con la sociedad civil. Como concluyeron los autores del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile de 1998: "Se trata fundamentalmente de un desafío político que exige el desarrollo de la capacidad de la política para nombrar, aceptar y encargarse de los temores y los sueños, las dudas y las motivaciones del pueblo" (PNUD-Chile, 1998: 11).

Desafortunadamente los realineamientos políticos y las cambiantes maneras de "hacer la política", y ello en relación con el neopluralismo, aumentan la dificultad de dar respuesta a este reto.

Para detener el círculo vicioso del reto democrático de Latinoamérica

Quizás la paradoja más grande en Latinoamérica hoy en día es la convergencia de tantos factores negativos en un momento caracterizado por la existencia de derechos políticos sin precedente. En esta región no son nada novedosos los problemas de desigualdad económica y pobreza, sin embargo, aun cuando las cifras actuales son más altas, estos mismos problemas estructurales, en épocas pasadas, han producido niveles horroríficos de violencia política, incluyendo guerras civiles, revoluciones fallidas y regímenes burocráticos autoritarios. Que esto no esté sucediendo hoy es positivo en sí, ya que abre espacios que nunca antes habían existido para resolver los problemas históricos y los contemporáneos.

A pesar de las tendencias negativas que se han enfatizado aquí, otras positivas saltan a la vista. Entre éstas, existe un nivel de actividad organizativa de los grupos indígenas y de otras minorías en numerosos países. Aunque el movimiento de mujeres no es tan activo como en la época en que había movilizaciones que exigían democracia, éste sigue en pie y ha alcanzado logros significativos, aun cuando queda mucho por hacer. De hecho, ni siquiera el neopluralismo ha logrado evitar los recientes triunfos electorales de Lula en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina, aunque es muy pronto para saber si ellos serán capaces de cumplir su promesa democrática.

Todo lo anterior subraya la importancia de todas las aperturas políticas y de los derechos políticos, por limitados que parezcan. El reto para la democracia en Latinoamérica es la ampliación de esos espacios, aumentando tanto los derechos mismos como el número de personas que pueden beneficiarse plenamente de ejercerlos. Para que esto suceda, se requiere que la sociedad civil se fortalezca para poder exigir, por un lado, un mayor número de derechos; y por otro, que se hagan efectivos los ya existentes. Es una tarea difícil, en vista de la debilidad actual e histórica de la sociedad civil en Latinoamérica (Oxhorn, 2003). Sin embargo, nuevamente hay indicadores positivos que apuntan hacia un futuro mejor y más democrático (Avritzer, 2002). La clave es no perder de vista ese futuro, manteniendo viva la esperanza en su realización.

Bibliografía

ALTIMIR, Óscar, 1994, "Income Distribution and Poverty Through the Crisis of Adjustment", *CEPAL Review* 52, abril, pp. 7-31.

- , 1998, “Inequality, Employment and Poverty in Latin America: An Overview”, en V. Tokman y Guillermo O’Donnell (eds.), *Poverty, Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- AVRITZER, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- BARRERA, Manuel, 1998, “Macroeconomic Adjustment in Chile and the Politics of the Popular Sectors”, en Philip Oxhorn y Graciela Ducantenziler (eds.), *What Kind of Market? What Kind of Democracy? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, University Park, pp. 127-150.
- , 1999, “Political participation and social exclusion of the popular sectors in Chile”, en Philip Oxhorn y P. Starr, (eds.), *Markets and democracy in Latin America: conflict or convergence?*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- BUCHANAN, Paul, 1997, “Counterhegemonic Strategies in Neoliberal Argentina”, en *Latin American Perspectives*, 24 de noviembre, pp. 30-75.
- CARDOSO, Ruth, 1992, “Popular Movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil”, en Arturo Escobar y Sonia E. Álvarez (eds.), *The making of social movements in Latin America*, Boulder, Westview Press, pp. 291-302.
- CEPAL, 2000a, *Estudio Nacional de Opinión Pública num. 308, marzo-abril, 2000, Tema Especial: Desigualdad de Ingresos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, septiembre.
- , 2000b, *Estudio Nacional de Opinión Pública núm. 304, marzo-abril, 2000*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, mayo.
- , 1989, *Transformación Ocupacional y Crisis Social en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DAHL, Robert, 1961, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- DE LA MAZA, Gonzalo, 1999, “Sociedad civil y democracia en Chile”, Ensayo para el *Proyecto regional comparativo “Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Los Andes y el Cono Sur”*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DÍAZ, Álvaro, 1991, “Nuevas tendencias en la estructura social chilena. Asalarización informal y pobreza en los ochenta”, en *Proposiciones* (20), pp. 88-119.
- ECKSTEIN, Susan, 1988, *The Poverty of Revolution: The State and Urban Poor in Mexico*, Princeton, Princeton University Press.

- EPSTEIN, Edward, 2000, "Political apathy and alienation in a stalemate society: The Limits of the New Chilean Democracy", ensayo presentado en el XXII Congreso de la Latin American Studies Association, Miami, marzo.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, 1989, *The Chilean Political Process*, Boston, Unwin Hyman.
- , 1995, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- , 1999, "Chile 1997-1998: The Revenge of Incomplete Democratization", *International Affairs* 75 (2), pp. 259-267.
- GARRO, Alejandro M., 1999, "Access to Justice for the Poor in Latin America", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 278-302.
- GAY, Robert, 1990, "Popular incorporation and Prospects for Democracy: Some Implications of the Brazilian case", *Theory and Society* 19, pp. 447-463.
- HOLSTON, James y Teresa Caldeira, 1998, "Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Democracy", en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gables, North-South Center Press at the University of Miami.
- KINCAID, Douglas A. y Eduardo A. Gamarra, 1996, "Disorderly Democracy: Redefining Public Security in Latin America", en Roberto P. Koreniewicz y William C. Smith (eds.), *Latin America in the World-Economy*, Westport, Praeger, pp. 211-228.
- KORENIEWSICZ, Roberto y William C. Smith, 2000, "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization", *Latin American Research Review* 35 (3), pp. 7-54.
- LASERNA, Roberto, 2003, "Bolivia: entre Populismo y Democracia", en *Nueva Sociedad* (188).
- MAINWARING, Scott y Timothy Skully (eds.), 1995, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- MARSHALL, Thomas H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press. [Edición en español: Alianza, Madrid, 1998.]
- MCSHERRY, Patrice J., 1998, "The Emergence of Guardian Democracy", en *NACLA Report on the Americas* 32, noviembre-diciembre, pp. 16-24.
- MEJÍA, Víctor, 1997, San Salvador, Entrevistado por el autor, mayo de 1997.

- MÉNDEZ, Juan E., 1999a, "Institutional Reform Including Access to Justice: Introduction", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 221-226. [Edición en español: Buenos Aires, Paidós, 2002.]
- , 1999b, "The Problems of Lawless Violence: Introduction", en Juan E. Méndez Guillermo O'Donnell y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp.19-24. [Edición en español: Buenos Aires, Paidós, 2002.]
- , Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), 1999, *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 221-226. [Edición en español: Buenos Aires, Paidós, 2002.]
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación), 1995, *Resultado de Encuesta de Caracterización Socioeconómico Nacional, CASEN 1994*. Segundo Informe, Santiago de Chile, Mideplan.
- MURILLO, María Victoria, 1997, "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism", en D.A. Chalmers, C. Vilas, S. Martin, K. Piester, K. Hite y M. M. Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 72-94.
- NACLA, 1996, "Report on Crime and Impunity", en *NACLA Report on the Americas* 30 (septiembre-octubre), pp.17-43.
- NEILD, Rachel, 1999, "From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates", mimeo.
- O'DONNELL, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 56-69.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1993, *El Trabajo en el Mundo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- , 1996, *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, San José de Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo.
- OXHORN, Philip, 1995, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, University Park.
- , 1998a, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Pluralism", en Philip Oxhorn y Graciela Ducantzenzeiler (eds.), *What Kind of Market? What Kind of Democracy? Latin America in the*

- Rise of Neoliberalism*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, pp. 195-218.
- , 1998b, “The Social Foundations of Latin America’s Recurrent Populism: Problems of Class Formation and Collective Action”, *Journal of Historical Sociology* 11, junio, pp. 212-246.
- , 2000, “The Socialist Route to Political Democracy? The Chilean Left and the Challenges of «Successful» Neoliberal Economic Reform”, ensayo preparado para la reunion de la International Political Science Association, Quebec, agosto.
- , 2003, “Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America”, en S. Eckstein, y T. Wickham-Crawley (eds.), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California, pp. 35-63.
- y Graciela Ducantezeiler (eds.), 1998a, *What Kind of Market? What Kind of Democracy? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, University Park.
- , 1998b, “Conclusions: What Kind of Democracy? What Kind of Market?”, en Philip Oxhorn y Graciela Ducantezeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, University Park, pp. 227-240.
- PIESTER, Kerianne, 1997, “Targeting the Poor: The Politics of Social Policy Reform in Mexico”, en D.A. Chalmers, C. Vilas, S. Martin, K. Piester, K. Hite y M.M. Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford, Oxford University Press, pp. 469-488.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio, 1999, “The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: Introduction”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo S. Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 1-18. [Edición en español: Buenos Aires, Paidós, 2002.]
- PORTES, Alejandro, 1989, “Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Last Decades”, *Latin American Research Review* XX (3), pp. 7-39.
- , 1994, “ABY-passing the rules: The dialectics of labour standards and informalization in less developed countries”, en W. Sengenberger y D.C. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.

- POSNER, Paul, 1999, "Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile's New Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41 (primavera), pp. 59-85.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, CHILE (PNUD-CHILE), 1998, *Desarrollo Humano en Chile: Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD-Chile.
- PNUD, 1999, *Human development report*, Nueva York, Oxford University Press.
- RIQUELME, Alfredo, 1999, "Voting for Nobody in Chile's New Democracy", en *NACLA Report on the Americas* 32 (6), pp. 31-33.
- ROSENFELD, S., y J. Marré, 1997, *How Chile's Rich Got Richer* (febrero 27), La Tercera.
- SERRANO, Pedro, 1999, *Santiago Times* (agosto 6).
- SIAVELIS, Peter, 2000, *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University, University Park.
- SCHMITTER, Philippe C., 1974, *Still the century of corporatism?*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), 1999, *Human Development Report*, Nueva York, Cambridge University Press.
- VELASCO, Andrés, 2000, *Exchange-rate policies for developing countries: what have we learned? what do we still not know?*, Nueva York, Naciones Unidas.
- VERGARA, Pilar, 1994, "Economy, Social Welfare, and Democratic Consolidation in Chile", en W.C. Smith, C. Acuña y E.A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, Miami, University of Miami North-South Center.
- VILAS, Carlos, 1999, "The Decline of the Steady Job in Latin America", en *NACLA Report on the Americas* 32 (enero-febrero), pp. 15-20.
- WAISSBLUTH, Mario, 2000, (julio), La Tercera.
- WEFFORT, Francisco, 1998, "New Democracies and Economic Crisis in Latin America", en Philip Oxhorn y Graciela Ducantzeiler (eds.), *What kind of democracy? What kind of market? Latin America in the age of neoliberalism*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- WEYLAND, Kurt, 2001, "Will Chavez Lose His Luster?", *Foreign Affairs* 80 (6), pp. 73-87.
- WINN, Peter, 2000, "Lagos Defeats the Right by a Thread", en *NACLA Report on the Americas* 33 (6), pp. 6-10.
- ZAPATA, Francisco, 1998, "Trade unions and the corporatist system in Mexico", en Philip Oxhorn y Graciela Ducantzeiler (eds.), *What Kind of Democracy?, What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, University Park, pp. 151-168.

Capítulo 7

Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?*

Evelina Dagnino**

Introducción

LA INSTAURACIÓN del proyecto neoliberal en el ámbito global ha producido profundas consecuencias en las sociedades latinoamericanas. Actualmente, éstas se manifiestan en forma generalizada en lo relativo a la reconstrucción del Estado y de la economía, lo mismo que en los impactos de este proceso sobre la cultura política, que en nuestros países están poco identificados, principalmente en cada especificidad nacional.

El texto que se presenta a continuación discute las formas que actualmente asumen en Brasil esos impactos y sugiere la existencia de una *confluencia perversa* entre un proyecto político democratizante participativo y un proyecto neoliberal que definiría hoy, desde nuestro punto de vista, el escenario de la lucha por la profundización de la democracia en la sociedad brasileña.¹ También analiza la discusión político-cultural y las dislocaciones² de significado que ésta realiza a través de tres nociones –sociedad civil, participación y ciudadanía– como referencias centrales para la comprensión de ese proceso de resignificación de las ideas vigentes sobre política y democracia.

En Brasil el proceso de construcción democrática enfrenta en estos momentos un dilema cuyas raíces están en la existencia de una confluencia perversa entre dos procesos políticamente distintos. Por un lado, existe un proceso de ampliación de la democracia que se expresa en la creación de espacios públicos y en una creciente participación de la sociedad civil en los

*Agradezco al Consejo Nacional de Investigación de Brasil (CNPq) el apoyo al desarrollo del proyecto de investigación que ha dado origen a este texto. Una primera versión en portugués se publicó con el título “¿Sociedad civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, en Mato, 2004: 95-110. Traducción de Araceli Contreras Vargas.

** Departamento de Ciencia Política, Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), Campinas (São Paulo), Brasil.

¹Es preciso aclarar que los que designo aquí provisionalmente como dos proyectos constituyen, de hecho, dos conjuntos de principios básicos sobre los cuales se articula toda una variedad de subproyectos que presentan una relativa diversidad interna.

²N. del T.: se utiliza “dislocación” como “distorsión”, “alteración” o “desplazamiento”.

procesos de discusión y de toma de decisiones relacionados con los temas de las políticas públicas (Teixeira, Dagnino y Almeida, 2002), cuyo marco formal es la Constitución de 1988, que garantiza ya el principio de participación de la sociedad civil³ y donde las principales fuerzas involucradas en este proceso compartieron un proyecto democratizante y participativo construido desde los años ochenta alrededor de la expansión de la ciudadanía y de la profundización de la democracia. Este proyecto democratizante emergió de la lucha emprendida por sectores de la sociedad civil contra el régimen militar, en la cual los movimientos sociales desempeñaron un papel fundamental. En el curso de ese proyecto se deben identificar dos aspectos importantes. Primero, el reestablecimiento de la democracia formal con elecciones libres y una reorganización partidaria que abrió la posibilidad de que el mismo, configurado en el interior de la sociedad y orientado por la práctica de la mayoría de sus sectores, alcanzase el poder en los Ejecutivos municipales, estatales y de los parlamentos y, más recientemente, en el Ejecutivo federal, como sucedió en el caso de la elección de Luis Ignacio *Lula* da Silva como Presidente de la República. Del mismo modo, los años noventa fueron escenario de numerosos ejemplos de ese tránsito de la sociedad civil hacia el Estado. Segundo, por ende, durante ese mismo periodo la confrontación y el antagonismo que habían marcado profundamente la relación entre el Estado y la sociedad civil en las décadas anteriores cedieron lugar al desafío de una acción conjunta para lograr la profundización democrática. Este desafío debe pensarse en un contexto donde, como característica distintiva del proyecto, el principio de participación de la sociedad se volvió central y subyacente al propio esfuerzo de creación de espacios públicos donde el poder del Estado pudiese ser compartido con la sociedad.

De esta forma, entre los espacios implementados durante ese periodo destacan los consejos gestores de políticas públicas, instituidos por ley, y los presupuestos participativos que, a partir de la experiencia pionera de Porto Alegre, fueron implementados en cerca de 100 ciudades brasileñas, la mayoría gobernadas por partidos de izquierda, principalmente por el Partido de los Trabajadores (PT).⁴

Por otro lado, con la elección de Collor en 1989 y como parte de la estrategia del Estado para la implementación del ajuste neoliberal, emergió

³ La Constitución brasileña de 1988, conocida como la Constitución Ciudadana incluyó mecanismos de democracia directa y participativa. Entre ellos, el establecimiento de consejos gestores de políticas en los niveles municipal, estatal y federal con representación proporcional del Estado y de la sociedad civil, destinados a formular políticas sobre asuntos relacionados con la salud, niños y adolescentes, asistencia social, mujeres, etcétera.

⁴ Los presupuestos participativos son espacios públicos para la deliberación sobre el presupuesto de las administraciones municipales, donde la población decide sobre dónde y cómo deben realizarse las inversiones. A diferencia de los consejos gestores, cuya existencia es una exigencia legal, los presupuestos participativos provienen de opciones políticas de los diferentes gobiernos municipales y estatales.

un proyecto de Estado mínimo, que se eximió progresivamente de su papel de garantizador de derechos a través de la contracción de sus responsabilidades sociales transfiriéndolas a la sociedad civil. Este proyecto constituyó el núcleo firme del bien conocido proceso global de adaptación de las sociedades al modelo neoliberal producido por el *Consenso de Washington*. Mi argumento es, entonces, que la última década ha estado marcada por una confluencia perversa entre esos dos proyectos.⁵ La perversidad se revela precisamente en el hecho de que, apuntando hacia direcciones opuestas y antagónicas, ambos proyectos requieren una sociedad civil activa y propositiva. Esa coincidencia de propósitos, en que importa la participación de la sociedad civil, es evidentemente aparente. Pero esa apariencia está sólida y cuidadosamente construida a través de la utilización de referencias comunes que convierten su interpretación en una tarea difícil, especialmente para los actores de la sociedad civil involucrados, y a cuya participación se apela tan vehementemente en términos tan familiares y seductores.

Entonces, la disputa política entre proyectos políticos se expresa como una contienda entre los significados a los que se refieren con “participación”, “sociedad civil”, “ciudadanía” y “democracia”. En esa disputa, donde las oscilaciones semánticas o las dislocaciones de significado son las armas principales, el ámbito de la práctica política se constituye en un terreno minado donde cualquier paso en falso puede conducir al campo del adversario. La perversidad está en el dilema que esta disputa establece, creando una tensión que actualmente recorre la dinámica del avance democrático en Brasil. Por una parte, la construcción de los espacios públicos representa el saldo positivo de décadas de lucha por la democratización expresadas en especial –pero no únicamente– en la Constitución de 1988, que fue fundamental para la implementación de estos espacios de participación de la sociedad civil en la gestión de la sociedad. Por otra parte, el proceso de retracción del Estado y de la progresiva delegación de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil, característica de los últimos años, también estaría dándole una dimensión perversa a esas experiencias recientes.

Esa perversidad ha quedado claramente descubierta en las evaluaciones de los movimientos sociales, por los representantes de la sociedad civil en los consejos gestores, por miembros de las organizaciones no gubernamentales (ONG) involucradas en parte con el Estado, y por otras personas que de una u otra manera viven la experiencia de esos espacios o se empeñan en su crea-

⁵ Por *perversa* me refiero aquí a un fenómeno cuyas consecuencias contradicen su apariencia, cuyos efectos no son inmediatamente evidentes y se revelan distintos de lo que se podría esperar. En español la palabra más apropiada, según sugerencias recibidas, sería *tramposa*.

ción apostando por su inherente potencial democratizante. Ellos perciben esa confluencia perversa como un dilema que cuestiona su papel político: “¿qué estamos haciendo aquí?”, “¿qué proyecto estamos fortaleciendo?”, “¿no ganaríamos más con otro tipo de estrategia que priorizase la organización y la movilización de la sociedad, en vez de actuar junto con el Estado?”.⁶ El riesgo real que ellas perciben es que la participación de la sociedad civil en las instancias decisorias, defendida por las fuerzas que sustentan el proyecto participativo democratizante como un mecanismo de profundización democrática y de reducción de la exclusión, termine sirviendo a los objetivos del proyecto que les es antagónico.

Así, el reconocimiento de los dilemas provocados por esa confluencia perversa impone, desde mi punto de vista, alejarse necesariamente del modo en que se han analizado en Brasil el proceso de construcción democrática, las relaciones entre Estado y sociedad civil y la problemática de la constitución de espacios públicos y su dinámica de funcionamiento. En realidad, lo que esa confluencia perversa ha logrado resaltar es una dimensión frecuentemente olvidada: la inmensa complejidad del proceso, que resiste análisis simplistas o unidimensionales. Por una parte, en el nivel teórico, se ve la necesidad de conferir un mayor peso explicativo a la noción de proyecto político y, por otra, en un nivel empírico se quiere abordar la investigación y el análisis de los distintos proyectos políticos en disputa, especialmente en el esfuerzo por desenmascarar la creciente confusión creada por las referencias comunes, a través de la explicitación de las distorsiones de significado que sufren. Estamos usando el término *proyectos políticos*, en un sentido próximo a la visión gramsciana, para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad y que orientan la acción política de los diferentes sujetos.

La virtud específica de esta perspectiva, la cual hemos venido trabajando (Dagnino, 1998 y 2000), se encuentra en el vínculo indisoluble que se establece entre cultura y política. En este sentido, nuestra hipótesis central sobre la noción de proyectos políticos es que éstos no se reducen a estrategias de actuación política en un sentido estricto, sino que expresan, propagan y producen significados que integran matrices culturales más amplias. Una primera implicación de esta propensión, que no analizaremos aquí, se refiere a las relaciones Estado-sociedad civil y a la necesidad de repensar, a partir de esa perspectiva, un análisis recurrente de dichas relaciones, que tienen como eje central el desencuentro entre la sociedad civil –considerada como “polo

⁶Declaraciones de activistas de la sociedad civil, recogidas en los estudios de Luciana Tatagiba, Gema Galgani, Magnolia Said y Ana Claudia Teixeira, reunidos en Dagnino (2002).

de virtudes democratizantes”— y el Estado, frecuentemente visto como “encarnación del mal” y como el obstáculo fundamental para la participación y la democratización. La noción de proyectos políticos puede contribuir a superar esa visión homogeneizadora tanto del Estado como de la sociedad civil y el reconocimiento de su diversidad interna, como base para repensar sus relaciones. Un segundo punto propone un ejercicio preliminar de análisis de las dislocaciones de sentido debido a su antecedente en las nociones de sociedad civil, participación y ciudadanía, y las implicaciones para el significado de política y democracia. Si esas dislocaciones expresan y configuran una disputa política, su análisis debe exponer los distintos proyectos que esos significados esconden y revelan.

La confluencia perversa y la dislocación de significados

En Brasil, la investigación de los distintos proyectos de construcción democrática y de los significados que los constituyen se ha venido realizando como una tarea analítica, por lo menos desde los años ochenta, con la ruptura de la momentánea “unidad” de la sociedad civil que se había construido en torno del restablecimiento del estado de derecho y de las instituciones democráticas. El debate entre las diversas concepciones de democracia que se inició en aquellos años, que expresa la diversidad que provino de aquella “unidad”, incentivó buena parte de las energías intelectuales y políticas del país. Por lo tanto, en los últimos años, lo que antes denominamos “confluencia perversa” enfatizó, desde nuestro punto de vista, la necesidad de esa tarea.

El avance de la estrategia neoliberal provocó una profunda transformación de la cultura política en Brasil y en América Latina. Asimismo se dio una redefinición de significados en el ámbito de la cultura que se integraron a la transformación operada en esos países; esta redefinición es menos reconocida y debatida que la reestructuración del Estado y la economía, que fueron resultado de la implementación del proyecto neoliberal. En el caso de Brasil, lo particular del proceso fue que se llevó a cabo con la existencia previa de un proyecto político democratizante, madurado desde la etapa de la resistencia al régimen militar y fundado en la ampliación de la ciudadanía y en la participación de la sociedad civil. En contraste con otros países del continente, ese proyecto, gestado en el interior de una sociedad civil bastante consolidada, encontró un soporte significativo en varios de sus sectores, siendo capaz, como vimos, de inspirar la creación de nuevas instituciones que defendieran sus principios, tales como los consejos gestores, los presupuestos participativos, etcétera.

La constitución de ese campo ético-político, que tiene un papel fundamental en la transición democrática, ha sido analizada por varios autores (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998; Doimo, 1995; Baierle, 1998). También, recientemente, su tránsito hacia el aparato del Estado en varios niveles posibilitó la emergencia de experiencias participativas democratizantes que detonan por todo el país. En otras palabras, el proyecto neoliberal encontró en Brasil un contenedor relativamente consolidado; sin embargo, evidentemente no hegemónico, capaz de constituir un campo de disputa. La existencia de ese contenedor y de esa disputa determina, desde nuestra perspectiva, direcciones específicas a las estrategias y formas de actuación de las fuerzas vinculadas al proyecto neoliberal en nuestro país que, si no se apartan de las direcciones adoptadas a escala global, adquieren especificidad propia en la medida en que son forzadas a establecer relaciones de significación y un terreno de interlocución con el campo adversario. La necesidad de esa interlocución se acentúa en los espacios públicos de participación del Estado y de la sociedad civil cuando esos dos proyectos se enfrentan cara a cara.

Es posible entender mejor el escenario y la naturaleza de esa interlocución si recordamos que los años noventa en Brasil se caracterizaron por una transformación de las relaciones entre el Estado y los sectores de la sociedad civil comprometidos con el proyecto participativo democratizante, donde los últimos sustituyeron la confrontación abierta de la década anterior por una apuesta por la posibilidad de una actuación conjunta con el Estado. La llamada “inserción institucional” de los movimientos sociales es evidencia de esa transformación (Carvalho, 1997; GECD, 2000). Asimismo, gran parte de la interlocución entre el proyecto neoliberal que ocupa mayoritariamente el aparato del Estado y el proyecto participativo se da precisamente a través de aquellos sectores de la sociedad civil que se alistan en esa apuesta y pasan a actuar en las nuevas instancias de participación junto al Estado.

En ese sentido, la coincidencia en la exigencia de una sociedad civil activa y propositiva que estos dos proyectos antagónicos representan es, de hecho, emblemática de una serie de otras “coincidencias” discursivas y en las referencias comunes que, examinadas con cuidado, esconden diferencias y divergencias fundamentales. Asimismo, lo que esa “confluencia perversa” determina es un ocultamiento de esas diferencias y divergencias por medio de un vocabulario común y de procedimientos y mecanismos institucionales que guardan una similitud significativa.

Las nociones de sociedad civil, participación y ciudadanía mantienen entre sí una estrecha relación y fueron seleccionadas porque son, desde nuestra perspectiva, elementos centrales de esa distorsión de sentidos que

constituye el mecanismo privilegiado en la disputa política comprometida con el diseño democrático de la sociedad brasileña actual. Esa centralidad, de un lado, se relaciona con el papel que esas nociones desempeñaron en el origen y en la consolidación del proyecto participativo. Por otro lado, y en consecuencia, son fundamentales precisamente porque constituyen los canales de mediación entre los dos campos ético-políticos. Más allá de eso, por encima del escenario específico donde se insertan en el debate brasileño, esas nociones también son parte constitutiva de la implementación del proyecto neoliberal en el ámbito global. En ese sentido, oponemos aquí un análisis que vería esos desplazamientos como predominantemente determinados por la imposición global de los elementos político-culturales “adecuados” a la implementación del modelo neoliberal.

Si la vieja teoría de la dependencia dejó una lección fue la de resaltar el mecanismo de la “internalización” de los elementos “externos”. Esa internalización se da, las más de las veces, como parte de la formulación de proyectos políticos de los actores locales. Eso no nos exime de reconocer que los grados de autonomía en la formulación de esos proyectos no son limitados, pero significa también reafirmar lo obvio: la adecuación del modelo neoliberal corresponde y expresa una enorme parte de los intereses, deseos, creencias y aspiraciones presentes en los países latinoamericanos, tanto en sus sociedades civiles como en sus estados. En ese sentido, me parece, debemos entender la producción transnacional de las representaciones de aquellas nociones. Es decir, reconociendo, por lo menos para el caso brasileño y sospecho que también para otros, que esa producción se constituyó en el diálogo con –y como resignificación activa de– los elementos opositores con potencial hegemónico alternativo.

La redefinición de la noción de sociedad civil y de lo que designa tal vez haya constituido la dislocación más visible producida en el ámbito de la hegemonía del proyecto neoliberal; por eso es el más estudiado. El crecimiento acelerado y el nuevo papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales (ONG); la emergencia del llamado tercer sector y de las fundaciones empresariales, con fuerte énfasis en una filantropía redefinida (Fernández, 1994; Landim, 1993; Álvarez, 1999; Paoli, 2002; Salomon, 1997); y la marginalización (a la que algunos autores se refieren como “criminalización”) (Oliveira, 1997) de los movimientos sociales, evidencian ese movimiento hacia una redefinición. El resultado ha sido una creciente identificación entre “sociedad civil” y ONG, donde el significado de la expresión “sociedad civil” se restringe cada vez más para designar sólo esas organizaciones, cuando no es un mero sinónimo de “tercer sector”. Reforzada por lo que se

ha llamado “oenegeización” de los movimientos sociales (Álvarez, 1999), esa tendencia es mundial, aunque sería necesario profundizar en los significados locales específicos de ese desplazamiento, o bien señalar la heterogeneidad constitutiva del campo de las ONG (Teixeira, 2003), que tendemos a ignorar. El papel de las agencias internacionales ha sido profusamente señalado a raíz de ese desplazamiento (Mato, 2003). Pero sería necesario investigar los diferentes papeles que desempeñan en él, en primer lugar, las distintas ONG. Su desempeño, vinculado a los diferentes proyectos políticos que las movilizan es también, con frecuencia, afectado por la necesidad de asegurar su propia sobrevivencia. Además de ellas, juegan un papel fundamental los diferentes gobiernos locales en todos sus niveles (municipal, estatal, federal) los cuales, dependiendo de sus respectivos proyectos, buscan aliados confiables y temen la politización de la interlocución con los movimientos sociales y con las organizaciones de trabajadores; una tendencia alimentada por los medios, con frecuencia por motivos semejantes.

Las relaciones entre Estado y ONG parecen constituir un campo ejemplar de la confluencia perversa que mencionamos antes. Dotadas de competencia técnica e inclusión social, interlocutoras “confiables” entre los varios interlocutores posibles en la sociedad civil, las ONG son vistas frecuentemente como aliadas ideales por los sectores del Estado empeñados en la transferencia de sus responsabilidades hacia el ámbito de la sociedad civil. Una eventual resistencia a ese papel (Galvani y Said, 2002) se torna dramática cuando enfrentan la posibilidad concreta de producir resultados positivos –fragmentados, puntuales, provisorios, limitados, pero positivos– con relación a la disminución de la desigualdad y la mejoría de las condiciones de vida de los sectores sociales atendidos.

El firme predominio de las ONG expresa, por un lado, la difusión de un paradigma global que mantiene estrechos vínculos con el modelo neoliberal en la medida en que responde a las exigencias de los ajustes estructurales por él determinados. Por otro lado, con el creciente abandono de los vínculos orgánicos con los movimientos sociales que las caracterizaban en periodos anteriores, la autonomización política de las ONG creó una situación peculiar donde estas organizaciones son responsables ante las agencias internacionales que las financian y el Estado que las contrata como prestadoras de servicios, pero no ante la sociedad civil de la cual se asumen representantes, ni tampoco ante los sectores sociales de cuyos intereses son portadoras, o ante cualquier otra instancia de carácter propiamente público. Por mejor intencionadas que sean, su actuación expresa fundamentalmente las intenciones de sus cuadros directivos.

Tal vez han sido menos exploradas las importantes implicaciones de esa reconfiguración de la sociedad civil hacia una dimensión fundamental, íntimamente ligada a la idea de participación y a la constitución de espacios públicos, que son la representación y la representatividad de la sociedad civil. La cuestión de la representatividad asume distintas facetas y es entendida de diversas formas por parte de los diferentes sectores de la sociedad civil. Por ejemplo: por un lado, la capacidad de presión del Movimiento de los Sin Tierra (MST) se evidencia en la realización de protestas y manifestaciones masivas, de la misma manera que el número de participantes en el Presupuesto Participativo y su capacidad de movilización legitiman sus respectivas representatividades, en un sentido clásico. Por otro lado, hay una desviación en la comprensión de la representatividad, tanto por parte del Estado como de actores de la sociedad civil. En el caso de las ONG, por ejemplo, esa representatividad parece desplazarse hacia el tipo de competencia que poseen: el Estado las ve como interlocutoras representativas en la medida en que disponen de un conocimiento específico que mantiene su vínculo (pasado o presente) con determinados sectores sociales: jóvenes, negros, mujeres, portadores de VIH (Virus de Inmunodeficiencia Humana), movimientos ambientales, etcétera. Portadoras de esa capacidad específica, muchas ONG pasan también a verse como “representantes de la sociedad civil”, en un entendimiento particular de la noción de representatividad. Consideran que su representatividad viene del hecho de que expresan intereses difusos de la sociedad, a los cuales “dan voz”. Esa representatividad emerge, entonces, mucho más de una coincidencia entre esos intereses y los defendidos por las ONG que de una articulación explícita, o una relación orgánica, con los portadores de dichos intereses.

Ese desplazamiento de la noción de representatividad obviamente no es inocente en sus intenciones, ni en sus consecuencias políticas. Su ejemplo más extremo es la composición del Consejo de la Comunidad Solidaria, creado por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y centro de las políticas sociales durante su mandato, en donde la representación de la sociedad civil consistía en invitaciones a individuos con alta “visibilidad” en la sociedad: artistas de televisión, personas que escribían con frecuencia en los medios impresos, etcétera.⁷ Esa comprensión particular de la noción de representa-

⁷ El Consejo de la Comunidad Solidaria, creado en el gobierno de Cardoso y presidido por la primera dama, la antropóloga Ruth Cardoso, tiene equivalentes en toda América Latina (el Fondo de Solidaridad e Inversión Social –FOSIS– en Chile, el Programa Nacional de Solidaridad –Pronasol– en México, la Red de Solidaridad en Colombia) y es ejemplo de la política neoliberal de contención de la sociedad civil y de participación de las empresas privadas en las políticas sociales. Un ejemplo claro de la confluencia perversa que mencionamos: después de su periodo inicial, varios de los representantes de la sociedad civil ligados al proyecto participativo se retiraron del consejo.

tividad la reduce a la visibilidad social, entendida a su vez, como el espacio ocupado en los diferentes medios.

Estrechamente ligada a ese proceso de desplazamiento, la noción de *participación*, que constituyó el núcleo central del proyecto participativo y democratizante, transita por los mismos caminos. Por un lado, la resignificación de la participación sigue la misma dirección que la reconfiguración de la sociedad civil, con la emergencia de la llamada “participación solidaria” y el énfasis en el trabajo voluntario y en la “responsabilidad social”, tanto de individuos como de empresas. El principio básico aquí parece ser la adopción de una perspectiva privatista e individualista, capaz de sustituir y redefinir el significado colectivo de participación social. La propia idea de “solidaridad”, la gran “bandera” de esa participación redefinida, es despojada de su significado político y colectivo, pasando a apoyarse en el terreno privado de la moral. Además, este principio ha demostrado su efectividad para redefinir otro elemento crucial en el proyecto participativo, promoviendo la despolitización de la participación: en la medida en que las nuevas definiciones prescindían de los espacios públicos, donde el debate de los propios objetivos de la participación podría tener lugar, su significado político y su potencial democratizante son sustituidos por formas estrictamente individualizadas al tratar cuestiones tales como la desigualdad y la pobreza.

Por otro lado, en gran parte de los espacios abiertos a la participación de sectores de la sociedad civil para la discusión y formulación de las políticas públicas estos sectores se enfrentan, respecto a esos temas, a situaciones donde esperan mucho más que asumir funciones y responsabilidades limitadas a la implementación y ejecución de políticas públicas, ofreciendo servicios antes considerados obligaciones del Estado; desean compartir el poder de decisión en cuanto a la formulación de esas políticas. Sin embargo, el papel de las llamadas “organizaciones sociales” se reduce a una función claramente excluida de los poderes de decisión, reservados al llamado “núcleo estratégico” del Estado (Bresser Pereira, 1996).⁸

Aquí, una vez más, el significado político crucial de la participación es radicalmente redefinido y reducido a la gestión. El énfasis gerencial y emprendedor transita del área de la administración privada hacia el ámbito de la gestión estatal (Tatagiba, 2003) con todas las implicaciones despolitizadoras de ellas originadas. Estos significados vienen a oponerse al contenido propiamente político de participación tal como es concebida en el proyecto

⁸ Esta fue la denominación utilizada en la reforma administrativa del Estado (implementada a partir de 1995 por el entonces ministro Luiz Carlos Bresser Pereira) para designar la forma de participación de la sociedad civil en las políticas públicas, participación reconocida en la Constitución de 1988.

participativo, marcada por el objetivo de la “socialización efectiva del poder” entre Estado y sociedad civil (Dagnino, 2002), por medio del ejercicio de la deliberación en los nuevos espacios públicos.

Finalmente, la noción de *ciudadanía* es tal vez el caso más dramático de ese proceso de desplazamiento de significado. Dramático, en primer lugar, porque precisamente por medio de esa noción el proyecto participativo obtuvo sus mejores ganancias culturales y políticas en la medida en que fue capaz de fundar una redefinición innovadora de sus contenidos, que penetraron profundamente en el escenario político y cultural de la sociedad brasileña. Un resumen de los elementos fundamentales de esa redefinición puede ayudar a esclarecer el dramático significado de esa apropiación neoliberal de la noción de ciudadanía.⁹

La entonces llamada *nueva ciudadanía*, o ciudadanía ampliada, comenzó a ser formulada por los movimientos sociales que, a partir de finales de los años setenta y a lo largo de los años ochenta, se organizaron en Brasil en torno a las demandas de acceso a los equipamientos urbanos como vivienda, agua, luz, transporte, educación, salud, etcétera, y de temas como género, raza o etnia, entre otros. Inspirada en su origen por la lucha por los derechos humanos (y contribuyendo a la progresiva ampliación de su significado) como parte de la resistencia contra la dictadura, esa concepción buscaba implementar un proyecto de construcción democrática y de transformación social, que impuso un lazo constitutivo entre cultura y política. Al incorporar características de las sociedades contemporáneas, tales como el papel de las subjetividades, el surgimiento de los sujetos sociales y de derechos de nuevo tipo así como la ampliación del espacio de la política, el proyecto participativo reconoce y enfatiza el carácter intrínseco de la transformación cultural con respecto a la construcción de la democracia. En ese sentido, la nueva ciudadanía incluye construcciones culturales, como las subyacentes al autoritarismo social, como objetivos políticos fundamentales de la democratización.¹⁰ De esta manera, la redefinición de la noción de ciudadanía formulada por los movimientos sociales, expresa no solamente una estrategia política, sino más bien una política cultural.¹¹

⁹ La discusión de esa redefinición, resumida aquí, puede encontrarse en Dagnino, 1994 y 2001.

¹⁰ Por autoritarismo social entendemos una matriz cultural, vigente en Brasil y en la mayoría de los países latinoamericanos, que preside la organización desigual y jerárquica de las relaciones sociales en el ámbito público y privado. Basada en diferencias de clase, raza y género que constituyen el fundamento principal de una clasificación social que impregnó históricamente la cultura brasileña estableciendo diferentes categorías de personas jerárquicamente dispuestas en sus respectivos “lugares” en la sociedad, esa matriz reproduce la desigualdad de las relaciones sociales en todos los niveles, subyaciendo las prácticas sociales y estructurando una cultura autoritaria.

¹¹ “En América Latina, la expresión «política cultural» designa normalmente las acciones del Estado o de otras instituciones con relación a la cultura, considerada un terreno específico y separado de la política, muy frecuentemente reducido a la producción y el consumo de bienes culturales: arte, cine, teatro, etcétera. Aquí utilizamos «política cultural» para llamar la atención hacia el vínculo constitutivo entre cultura y política, y la redefinición de la política que esa visión implica. Ese vínculo constitutivo significa que la cultura entendida como

Un primer elemento constitutivo de esa concepción de ciudadanía se refiere a la noción misma de derechos. La nueva ciudadanía asume una redefinición de la idea de derechos, cuyo punto de partida es la concepción de un *derecho a tener derechos*. Esa concepción no se limita a suministros legales, al acceso a derechos definidos previamente o a la efectiva implementación de derechos formales abstractos. Incluye la invención o creación de nuevos derechos, que surja de luchas específicas y de sus prácticas concretas. En ese sentido, la propia determinación del significado de “derecho” y la afirmación de algún valor o ideal como un derecho son, en sí mismos, objetos de lucha política. El derecho a la autonomía sobre el propio cuerpo, el derecho a la protección del medio ambiente, el derecho a la vivienda, son ejemplos (intencionalmente muy diferentes) de esa creación de nuevos derechos. Además, esa redefinición incluye no solamente el derecho a la igualdad sino también el derecho a la diferencia, que especifica, profundiza y amplía el derecho a la igualdad.¹²

Un segundo elemento, que implica el derecho a tener derechos, es que la nueva ciudadanía, al contrario de las concepciones tradicionales en Brasil, no está vinculada a una estrategia de las clases dominantes y del Estado de incorporación política gradual de los sectores excluidos, con el objetivo de una mayor integración social o como una condición legal y política necesaria para la instalación del capitalismo. La nueva ciudadanía requiere—inclusive es pensada en ese proceso— la constitución de sujetos sociales activos (agentes políticos), que definen lo que consideran son sus derechos y luchan por su reconocimiento en cuanto tales. En ese sentido, es una estrategia de los no ciudadanos, de los excluidos, una ciudadanía “desde abajo”.

Un tercer punto es la idea de que la nueva ciudadanía trasciende una referencia central del concepto liberal: la reivindicación del acceso, inclusión, participación y pertenencia a un sistema político ya dado. Lo que está en juego, de hecho, es el derecho de participar en la propia definición de ese sistema, para definir de qué queremos ser miembros, esto es, la invención de una nueva sociedad. El reconocimiento de los derechos de ciudadanía, tal como es definido por aquellos que son excluidos de ella, en el Brasil de hoy, apunta hacia transformaciones radicales en nuestra sociedad y en sus relaciones de poder. De ahí la importancia que esa noción adquirió en la emergencia de experiencias participativas, como los Presupuestos Participativos y otras,

concepción del mundo, como conjunto de significados que integran prácticas sociales, no puede ser comprendida adecuadamente sin considerar las relaciones de poder implicadas en esas prácticas. Por otro lado, la comprensión de la configuración de esas relaciones de poder no es posible sin el reconocimiento de su carácter «cultural» activo, en la medida en que expresan, producen y comunican significados” (Dagnino, 2000: 85).

¹² Para una discusión específica de la relación entre derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia, véase Dagnino (1994).

donde los sectores populares y sus organizaciones luchan por abrir espacio para el control democrático del Estado mediante la participación efectiva en el poder de los ciudadanos. Asimismo, no hay duda que esas experiencias expresan y contribuyen a reforzar la existencia de ciudadanos-sujetos y de una cultura de derechos que incluye el de ser copartícipe en gobiernos locales. Además, ese tipo de experiencia contribuye a la creación de espacios públicos donde los intereses comunes y privados, las especificidades y las diferencias, pueden ser expuestas, discutidas y negociadas.

Apuntando también hacia la superación del concepto liberal de ciudadanía, otro elemento de esa visión ampliada es que ésta ya no está confinada dentro de los límites de las relaciones con el Estado, o entre Estado e individuo, sino que debe ser establecida dentro de la propia sociedad como parámetro de las relaciones sociales que en ella se establecen. El proceso de construcción de ciudadanía como afirmación y reconocimiento de derechos es, especialmente en la sociedad brasileña, un proceso de transformación de prácticas arraigadas en la sociedad, cuyo significado está lejos de quedar limitado a la obtención formal y legal de un conjunto de derechos y, por lo tanto, al sistema político-judicial. La nueva ciudadanía es un proyecto para una nueva sociabilidad: no solamente la incorporación en el sistema político en sentido estricto, sino una forma más igualitaria de relaciones sociales en todos los niveles, e inclusive nuevas reglas para vivir en sociedad (negociación de conflictos, un nuevo sentido del orden y de la responsabilidad públicos, un nuevo contrato social, etcétera). Una forma más igualitaria de relaciones sociales en todos los niveles implica el “reconocimiento del otro como sujeto portador de intereses válidos y de derechos legítimos” (Telles, 1994: 46). Esto implica también la constitución de una dimensión pública de la sociedad donde los derechos puedan consolidarse como parámetros públicos para la interlocución, el debate y la negociación de conflictos, haciendo posible la reconfiguración de una dimensión ética de la vida social.

Ese proyecto significa una reforma moral e intelectual: un proceso de aprendizaje social, de construcción de nuevos tipos de relaciones sociales que implican, obviamente, la constitución de ciudadanos como sujetos sociales activos. Pero para la sociedad en su conjunto, demanda también aprender a vivir en términos diferentes con esos ciudadanos emergentes que se niegan a permanecer en los lugares definidos social y culturalmente para ellos. Eso es uno de los dos puntos en que el radicalismo de la ciudadanía como política cultural parece bastante claro.

La difusión de esa concepción de ciudadanía fue significativa y orientó no sólo las prácticas políticas de varios tipos de movimientos sociales, sino

también transformaciones institucionales, como las incluidas en la Constitución de 1988 (conocida, como ya he mencionado, como la Constitución Ciudadana).¹³ Gracias a esa difusión, a diferencia de otros países del continente, en Brasil la expresión “ciudadanía” estuvo lejos de limitarse a designar únicamente el conjunto de la población, pues fue provista de un significado político claro. Y ese significado político, con su potencial transformador, ha pasado a ser objeto de las concepciones neoliberales de ciudadanía.

Las redefiniciones neoliberales de ciudadanía yacen sobre un conjunto de procedimientos: algunas reviven la concepción liberal tradicional de este concepto, otras son innovadoras y contemplan elementos de las configuraciones sociales y políticas de las contemporáneas. En primer lugar, de nuevo reducen el significado colectivo de la definición de ciudadanía, antes emprendida por los movimientos sociales, a una comprensión estrictamente individualista de esa noción. Segundo, se establece una seductora conexión entre ciudadanía y mercado, cuando el ciudadano se integra individualmente al mercado como consumidor y productor. Éste parece ser el principio subyacente en un gran número de programas que ayudan a las personas a “adquirir ciudadanía”, esto es: aprender cómo iniciar microempresas, cualificarse para los pocos empleos aún disponibles, etcétera. En este contexto, donde el Estado se exime progresivamente de su papel de garante de derechos, el mercado es ofrecido a la ciudadanía como una instancia sustituta.

Los derechos laborales están siendo eliminados en nombre de la libre negociación entre patrones y empleados, de la “flexibilidad” del trabajo, etcétera, y los derechos sociales garantizados por la Constitución brasileña desde los años cuarenta suprimidos sobre la lógica de que constituyen obstáculos al libre funcionamiento del mercado, restringiendo así el desarrollo y la modernización. Esa misma lógica transforma a los ciudadanos/portadores-de-derechos en los nuevos villanos de la nación: enemigos de las reformas diseñadas para disminuir las responsabilidades del Estado. Asimismo, se registra una transposición peculiar: el reconocimiento de derechos, considerado en el pasado reciente como indicador de modernidad, se vuelve símbolo de “atraso”, un “anacronismo” que bloquea el potencial modernizante del mercado (Telles, 2001). Aquí encontramos una poderosa legitimación de la concepción del mercado como instancia alternativa de ciudadanía, en la medida en que éste se convierte en la encarnación de las virtudes modernas y el único camino para el sueño latinoamericano de inclusión en el primer mundo.

¹³ Para un análisis de ese impacto a nivel institucional, véase Benevides, 1998; para un ejemplo, entre muchos, del significado de esa noción de ciudadanía en las prácticas de los movimientos sociales, véase Dagnino (1995).

El desplazamiento de significados que sufre la noción de ciudadanía es dramático también porque se vincula directamente a la gestión de nuestra cuestión más urgente: la pobreza. A contramano del movimiento que se enunciaba al final de los años ochenta y al inicio de los noventa, cuando la cuestión social y la pobreza pasaron a ser vistas desde la óptica de la construcción de ciudadanía y de la igualdad de derechos, tal como paradigmáticamente evidencia la creación del Consejo de Seguridad Alimentaria (CONSEA), el proyecto neoliberal propuso otra forma de gestión social.¹⁴ El principal recurso de esa forma de gestión, el apelar a la solidaridad, se restringe a la responsabilidad moral de la sociedad, bloqueando su dimensión política y dispersando las referencias a la responsabilidad y al bienestar público, precaria y penosamente contruidos desde los años ochenta (Telles, 2001). Así, a través de ese entendimiento de ciudadanía limitado a la responsabilidad moral privada, la sociedad es llamada a incorporarse al trabajo voluntario y filantrópico, que se convierte paulatinamente en el *hobby* favorito de la clase media brasileña.¹⁵ La ciudadanía es identificada con –y reducida a– la solidaridad con los pobres, a la vez que es entendida la mayoría de las veces como mera caridad: un anuncio en la televisión, un modelo exhaustivamente repetido hoy en Brasil, muestra a una conocida actriz invitando al público a dar el equivalente a cinco dólares mensuales para un programa de asistencia a la niñez, y termina su intervención diciendo enfáticamente: “¡Esto es ciudadanía!”

Esta percepción de ciudadanía domina las acciones de las fundaciones empresariales, del llamado tercer sector, que ha proliferado en Brasil durante los últimos años. Caracterizadas por una ambigüedad constitutiva de los intereses mercantiles de maximización de lucro y su imagen pública basada en la “responsabilidad social”, esas fundaciones son los nuevos campeones de la ciudadanía en Brasil. Como sucede en los sectores estatales ocupados por las fuerzas neoliberales, este discurso de ciudadanía está marcado por la ausencia de cualquier mención a los derechos universales o al debate político sobre las causas de la pobreza y la desigualdad. Una consecuencia de este fenómeno es el desplazamiento de dichas cuestiones: tratadas estrictamente bajo el ángulo de la gestión técnica o la filantrópica, la pobreza y la desigualdad están siendo retiradas de la arena pública (política) y de su dominio propio,

¹⁴ El Consejo de Seguridad Alimentaria, que garantizaba la alimentación como un derecho, fue disuelto en los primeros días del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y sustituido por el ya mencionado Consejo de Comunidad Solidaria.

¹⁵ Un estudio sobre las motivaciones subyacentes en el trabajo voluntario en Brasil probablemente reforzaría nuestro argumento, al descubrir la emergencia de concepciones privatistas, individualistas y autocentradas que tienden a orientar la práctica del voluntariado en todo el mundo. Véanse Hustinx y Lammertyn, 2003.

el de la justicia, la igualdad y la ciudadanía. La misma sustitución del término “sociedad civil” por el término importado “tercer sector” (el primero es el Estado y el segundo el mercado) muestra el intento de retirar a la ciudadanía del terreno de la política, retomándolo su poseedor exclusivo: el Estado. Vale recordar que uno de los puntos fundamentales del esfuerzo democratizante de los años ochenta, iniciado en los años setenta con la lucha contra un Estado autoritario y centralizador, era también la batalla contra una concepción estatista del poder y de la política y por una visión ampliada de la política y de sus agentes. Esa visión ampliada incluía a la sociedad civil como una arena política legítima y, como vimos, enfatizaba la ciudadanía como un proceso de constitución de sujetos políticos.

Gran parte de las luchas por iguales derechos y por la extensión de la ciudadanía se dirigió a la formulación de políticas sociales contra la pobreza y la desigualdad. Ese fue el terreno privilegiado del proyecto democratizante, donde precisamente resulta más claro el avance de las versiones neoliberales de ciudadanía. Con el progreso del modelo neoliberal y la reducción del papel del Estado, las políticas sociales son formuladas cada vez más estrictamente como esfuerzos apremiantes, dirigidos a ciertos sectores sociales cuya sobrevivencia se encuentra amenazada. Los favorecidos por esas políticas no son vistos como ciudadanos con derecho a tener derechos, sino como “desvalidos” que deben ser atendidos por la caridad pública o privada.¹⁶ Al ser confrontados con esa visión, reforzada por la escasez de recursos públicos destinados a dichas políticas y por la gravedad y urgencia de la situación, sectores de la sociedad civil llamados a participar en nombre de la “construcción de ciudadanía” con frecuencia subordinan su visión universalista de derechos y se rinden a la posibilidad de atender a un puñado de desamparados.

Ese desplazamiento de “ciudadanía” por “solidaridad” obscurece su dimensión política y desgasta las referencias a la responsabilidad y al interés públicos, contruidos con tanta dificultad por las luchas por la democracia de nuestro pasado reciente. La distribución de servicios y beneficios sociales pasa a ocupar, cada vez más, el lugar de la ciudadanía y los derechos, obstruyendo no sólo la demanda por éstos –no existen instancias para eso ya que dicha distribución depende de la buena voluntad y la competencia de los sectores involucrados– sino, aún más grave, impidiendo la propia formulación de los derechos y de la ciudadanía como enunciación de una cuestión pública. Cuando se lleva a cabo el desmantelamiento de las mediaciones polí-

¹⁶ En este contexto, las expectativas de cambio radical anunciadas por la elección de *Lula*, se vieron relativamente frustradas por el programa “Hambre Cero”, que aún participa, en gran medida, de esa concepción.

ticas e institucionales que hacen posible que un derecho pueda ser formulado, reivindicado e instituido como medida en la negociación del conflicto, se completa el significado de “pobreza” como negación de derechos (Telles, 2001). La eficacia simbólica de los derechos en la construcción de una sociedad igualitaria y democrática se pierde, reforzando el ya poderoso *privatismo* como orientación dominante en el conjunto de las relaciones sociales.

Todos esos desplazamientos parecen articularse en un eje más amplio, que queremos llegar a identificar. Dicho eje propone una despolitización de esas tres nociones, referentes centrales de las luchas democratizantes, y, también, una redefinición de las nociones de política y de democracia conquistadas y establecidas por esas luchas. De esta forma, el proyecto neoliberal operaría no sólo con un modelo de Estado mínimo, sino también como una noción minimalista de la política y de la democracia.¹⁷ “Minimalista” porque reduce tanto el espacio (la arena de la política) como a sus participantes, procesos, agenda y campo de acción.

La reducción de las responsabilidades sociales del Estado encuentra su contraparte en la limitación del espacio de la política y de la democracia; ambos deben ser limitados al mínimo indispensable. Como en el Estado mínimo, esa reducción es selectiva y sus consecuencias son la profundización de la exclusión de aquellos sujetos, temas y procesos que pueden amenazar el avance del proyecto neoliberal. Menciono tan sólo dos ejemplos de esta visión que indican la intensidad con que ésta confronta los avances de la construcción democrática en Brasil. En primer lugar, la acusación dirigida por los medios de información y el gobierno de Cardoso contra el Movimiento de los trabajadores rurales sin tierra (MST), el más importante en el Brasil de hoy, con la finalidad de descalificarlo como interlocutor: “es un movimiento político”. El segundo ejemplo es la respuesta de Fernando Henrique Cardoso a las críticas que recibió al inicio de su gobierno, cuando envió tanques del ejército para enfrentar una huelga de trabajadores petroleros, considerada como “política” porque defendía, entre otras cosas, el mantenimiento del monopolio estatal sobre el petróleo; cuestionado sobre si ésta sería una decisión democrática, Cardoso respondió: “la democracia se hace en el congreso”.

El proyecto participativo y democratizante se articuló precisamente para combatir esas visiones estrechas, reduccionistas y excluyentes de la política y de la democracia. Aquí, por lo tanto, se configuran proyectos nítidamente distintos: no hay confluencia pero tampoco perversidad.

¹⁷ Mínimo, no importa insistir, cuando se trata de recaudar recursos para las políticas sociales de reducción de la desigualdad; no cuando se trata de subsidiar empresarios y banqueros.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia, 1999, "Advocating Feminism: The Latin American Feminist NGO Boom", en *International Feminist Journal of Politics*, 1-2.
- , y Evelina Dagnino, 1995, *Para Além da "democracia realmente existente": movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos*, Trabajo presentado en la XIX Reunión Anual de la Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, Brasil.
- ÁLVAREZ, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), 1998, *Culture of Politics of Cultures: re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press.
- BAIERLE, Sérgio, 1998, "The Explosion of Experience: The Emergence of a New Ethical Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (orgs.), *Cultures of politics. Politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*, Boulder, Westview Press, pp.118-140.
- BENEVIDES, María Victoria de Mesquita, 1998, *A cidadania ativa*, Sao Paulo, Editora Ática.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, 1996, "Da administração pública burocrática á gerencial", en *Revista do Serviço Público*, (47) 1, enero-abril.
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque, 1997, "Eppur si mouve..." *Os Movimentos Sociais e a Construção de Democracia no Brasil*, tesis de maestría en ciencia política, Campinas, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estatal de Campinas.
- DAGNINO, Evelina, 1994, "Os Movimentos Sociais e a Emergencia de urna Nova Noção de Cidadania", en Evelina Dagnino (org.), *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, Sao Paulo, Editora Brasiliense, pp. 103-115.
- , 1995, "On Becoming a Citizen: The Story of D. Marlene", en Rina Benmayor y Andor Skotnes (orgs.), *International Yearbook of Oral History and Life Stories*, Oxford, Oxford University Press, pp. 69-84.
- , 1998, "Culture, Citizenship, and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left", en Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), *Culture of Politics of Cultures: re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press.
- , 2000, "Cultura, Ciudadanía e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana", en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (orgs.), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas Leituras*, pp. 61-102.

- , 2001, “Cultura, Ciudadanía y Democracia: los Discursos y Prácticas Cambiantes de la Izquierda Latinoamericana”, en Arturo Escobar, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino (orgs.), *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latino americanos*, Bogotá, Taurus-ICAHN, pp. 51-85.
- , 2002, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Estatal de Campinas.
- DOIMO, Ana Maria, 1995, *A vez e a voz do popular*, Río de Janeiro, Relume-Dumará-NPOCS.
- FERNANDES, R.C., 1994, *Privado, porém público*, Río de Janeiro, Relume-Dumará.
- GALGANI, G. y Magnólia Said, 2002, “Consejo Cearense de Derechos de la Mujer (CCDM) Espacio de diálogo entre las demandas de los movimientos de mujeres y el Estado”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Estatal de Campinas, pp. 249-304.
- GECD, 2000, “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa” (texto de autoria coletiva do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática), en *Idéias*, 5-6: 7-96, Sao Paulo, IFCH-UNICAMP.
- HUSTINX, Leslie y Frans Lammertyn, 2003, “Collective and Reflexive Styles of Volunteering: A Sociological Modernization Perspective”, en *Voluntas*, 2 (14): 167-188.
- LANDIM, Líela, 1993, *A invenção das ONG-do servir; o invisível a profissão sem nome*, Tese doutorado em antropologia social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- MATO, Daniel, 2003, “Global and Local Agents in the Transnational Making of Representations of Ideas of ‘Civil Society’ and the ‘Third Sector’”, Trabajo presentado en el XXIV Congreso de la Latin American Studies Association (LASA).
- , (coord.), 2004, *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas faces, Universidad Central de Venezuela.
- OLIVEIRA, Francisco, 1997, “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”, en Francisco Oliveira y Maria Célia Paoli (orgs.), *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*, Vozes-NEDIC FAPESP, Sao Paulo, pp. 55-82.
- PAOLI, Maria Célia, 2002, “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”, en Santos, Boaventura de Souza (org.),

Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 373-418.

SALOMON, Lester, 1997, “Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor”, en E.B. Ioschpe, *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

TATAGIBA, Luciana, 2002, “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: Brasil, México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Estatal de Campinas, pp. 305-368.

TEIXEIRA, Ana Claudia, 2002, “La actuación de las organizaciones no-gubernamentales: entre el Estado y la sociedad civil”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: Brasil, México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Estatal de Campinas, pp. 77-119.

———, 2003, *Identidades em construção: Organizações Nao-Governamentais no processo brasileiro de democratização*, Sao Paulo, Annablume-FAPESP.

TEIXEIRA, Ana Claudia, Evelina Dagnino y Carla Cecília Almeida, 2002, “La constitución de la sociedad civil en Brasil”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina: Brasil, México*, Fondo de Cultura Económica-Universidad Estatal de Campinas, pp. 21-76.

TELLES, Vera da Silva, 1994, “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”, en *Polis* 14: 43-53, Sao Paulo, Instituto Polis.

———, 2001, *Pobreza e Cidadania*, Sao Paulo, Editora 34.

Tercera parte

TEMAS Y ACTORES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Capítulo 8

La política de *accountability* social en América Latina

Enrique Peruzzotti*

EN LOS DEBATES que tienen lugar en la región acerca de los desafíos y obstáculos que confrontan las nuevas democracias, generalmente encontramos dos importantes cuerpos de literatura que, a pesar de su complementariedad, raramente se juntan. Por un lado, una literatura que tiende a asumir que la existencia de una prensa independiente y de una sociedad civil sólida y autónoma son dos elementos que contribuyen a moldear y a mejorar la calidad de la vida pública e institucional de los regímenes representativos. Por otro lado, los trabajos acerca de la calidad institucional de las nuevas democracias, que tienden a señalar los importantes déficit institucionales que aquejan a la mayoría de las nuevas democracias, particularmente en lo que se refiere a la operación de las agencias de rendición de cuentas. El presente capítulo pretende tender un puente entre ambas discusiones y analizar el papel que juegan la sociedad civil y la prensa autónoma en tanto agentes informales de rendición de cuentas. En las próximas páginas me concentraré en el análisis de una nueva forma de politización que se está desarrollando en varias de las nuevas democracias que tiene como objetivo primordial el fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión de las instituciones representativas. Las primeras secciones describen la forma de funcionamiento de dicha política y señalan alguno de sus logros, mientras que la última sección advierte acerca de riesgos potenciales de dicho tipo de iniciativas.

La redefinición del contrato representativo
en América Latina y el surgimiento
de una política de *accountability* social

En varios trabajos anteriores Catalina Smulovitz y yo (Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002) hemos utilizado el concepto de *accountability* social para

* Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

englobar 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. Dicho conjunto de actores e iniciativas incluyen 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. Este conjunto heterogéneo de actores sociales desarrolla nuevos recursos que se suman al repertorio clásico de instrumentos electorales y legales de control de las acciones de gobierno.

El surgimiento de novedosas formas de intervención civil organizadas alrededor de una política de derechos y de rendición de cuentas indica la presencia de un saludable proceso de renovación política en la región, proceso orientado a unificar dos elementos que la tradición democrática populista mantenía separados: la democracia y el constitucionalismo.¹ En el pasado, los límites y frenos legales al poder habían sido devaluados por el mayoritarismo democrático populista, que los veía como obstáculos para la realización de la voluntad popular. El giro político y cultural que tuvo lugar en varias de las sociedades latinoamericanas hacia una forma constitucional de democracia que deja atrás los excesos del plebiscitarismo populista, ha contribuido a redefinir los términos del contrato democrático representativo hacia un modelo de rendición de cuentas. La renovación de la cultura política y de las tradiciones democráticas de la región se traduce en una relación más compleja y tensa entre la ciudadanía y sus representantes políticos. Importantes sectores de la ciudadanía se niegan a cumplir un papel meramente pasivo, limitado a la delegación electoral, y asumen una actitud activa de supervisión permanente de sus representantes para asegurar que los comportamientos de los mismos se encuadren dentro de las normas de responsabilidad y de *responsiveness* que dan legitimidad al vínculo representativo. Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política: el representado ya no permanece como un sujeto pasivo sino que asume un rol de monitoreo activo. Esta nueva interpretación del contrato representativo enfatiza el establecimiento de mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos. Ya no

¹He analizado los procesos de innovación política en Peruzzotti (2002; 2004 y 2001). Tres importantes contribuciones colectivas al análisis de los cambios operados en las sociedades civiles de la región son Olvera (2003); Panfichi (2002); y Dagnino, 2003; así como el importante libro de Leonardo Avritzer (2002). Para un análisis del conflicto entre constitucionalismo y democracia que el populismo introdujo en América Latina, véase Peruzzotti (1999).

se trata simplemente de delegar la confianza en las cualidades personales de un líder, sino que existe una preocupación por complementar el acto de autorización política con el fortalecimiento de una red impersonal de dispositivos institucionales de supervisión y control del poder.

Bajo el modelo de rendición de cuentas los representantes no reciben un cheque en blanco que los autoriza a actuar en una forma totalmente discrecional hasta la próxima elección. El mandato representativo se encuentra ahora bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados. Institucionalmente el funcionario electo es monitoreado y controlado por lo que Guillermo O'Donnell ha denominado *mecanismos de accountability horizontal*,² esto es, por el sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos y de debido proceso, y por la función disciplinadora que la existencia de elecciones periódicas y competitivas supone.³ Extrainstitucionalmente, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos, o tematizar nuevos problemas o asuntos.

Los mecanismos de rendición de cuentas reducen los riesgos que inevitablemente conlleva todo proceso de delegación del poder (O'Donnell, 2003; Sztompka, 1999; Rose-Ackerman, 2001). Si la confianza ciudadana es traicionada por funcionarios que utilizan el poder delegado para su propio beneficio o para delinquir, el sistema representativo activa un conjunto de dispositivos institucionales orientados a castigar dichos comportamientos. En las democracias en que dichos mecanismos funcionan adecuadamente el votante sabe que aun en el caso de que cometa una elección desacertada, el sistema le asegura que la red de controles institucionales se activará en el momento en que determinado representante viole los términos del contrato representativo e incurra en acciones indebidas.

Los problemas de funcionamiento que los diversos mecanismos de control del poder político presentan en América Latina han sido uno de los temas recurrentes en los actuales debates acerca de la calidad institucional de las nuevas democracias de la región. Desde sus tempranos trabajos sobre democracia delegativa, Guillermo O'Donnell ha estado llamando la atención acerca de los notorios déficit institucionales que presentan algunas de las democra-

² El concepto de *accountability horizontal* denota la puesta en marcha de un sistema interestatal de pesos y contrapesos orientado a controlar o castigar las acciones u omisiones por parte de los funcionarios u organismos del Estado que puedan ser considerados ilegales. Véase al respecto, O'Donnell (1999a y 2003).

³ Las elecciones representan para O'Donnell un mecanismo institucional de rendición de cuentas de carácter vertical.

cias latinoamericanas, especialmente en lo que hace al funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas.⁴ Desde su perspectiva, O'Donnell considera que dichos déficit son de una magnitud tal que es necesario elaborar un subtipo particular de tipología que dé cuenta de los rasgos distintivos de esta forma de poliarquía. Las poliarquías que se han, finalmente, instalado en buena parte del continente, afirma O'Donnell, difieren sustancialmente del modelo de democracia representativa basado en la rendición de cuentas que predomina en los países occidentales. El rasgo distintivo de estas nuevas poliarquías es que el proceso de delegación de autoridad política no está siendo complementado con mecanismos efectivos de *accountability*. Si bien las elecciones habilitan a los representantes políticos, aún no existe una red de agencias capaces de controlar y castigar las acciones que puedan ser calificadas como ilegales o corruptas (O'Donnell, 1994 y 1999b). Este déficit es precisamente el blanco central de esta nueva generación de activismo cívico.

*Enfrentando el déficit de accountability
en la representación política:
la política de accountability social*

El espacio público de muchas de las nuevas democracias está siendo gradualmente ocupado por una nueva generación de asociaciones cívicas, ONG, movimientos sociales y organizaciones de medios, constituidas alrededor de una política de *accountability social* (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). La política de *accountability social* representa una de las diversas formas de politización con base en la sociedad civil que tienen lugar en las nuevas democracias. Como señaláramos anteriormente, el concepto de *accountability social* hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de *accountability legal*.⁵ Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocu-

⁴Para un interesante debate acerca de si dicho déficit en los mecanismos de rendición de cuentas es peculiar de la región o representa un problema generalizado de toda democracia, véase Przeworski (2002) y O'Donnell (2002).

⁵La idea de rendición de cuentas o *accountability* refiere a la facultad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por su conducta, entendiendo por esto, tanto la obligación de informar y justificar sus decisiones de gobierno y la posibilidad de ser eventualmente sancionados por ellas. La noción de *accountability* encierra una dimensión legal y una política. La dimensión legal del concepto de *accountability* hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias. Usualmente se asume que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control. Sin embargo, también existe una amplia literatura que señala las limitaciones de las elecciones como mecanismo de *accountability* política. Véase, por ejemplo, Przeworski, Stokes y Manin (1999) y Stokes (2001).

pación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos. Estos actores representan un subgrupo, algunas veces relativamente minoritario, del entramado asociativo global de las sociedades latinoamericanas.

Dentro de este diverso abanico de formas asociativas que integran los actores de la política de *accountability* social, se distinguen dos actores y formas de intervención social principales: *a)* movimientos sociales coyunturales de sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales; y *b)* asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente. Ambos actores, como veremos, son cruciales para la política de *accountability* social y cada uno de ellos cumple un papel específico en la dificultosa y sinuosa tarea de mejoramiento de la *performance* institucional de las nuevas democracias. El tercer actor no proviene del campo asociativo civil sino que está representado por un sector del periodismo independiente que en algunas ocasiones recoge y da visibilidad a las denuncias o iniciativas de este sector y en otras, se convierte él mismo en un protagonista de la política de *accountability* social al generar denuncias propias frutos de sus propias investigaciones o que reciben como filtraciones *off the record* gracias al cultivo de contactos con fuentes gubernamentales.

Asociativismo cívico

Un importante actor de la política de *accountability* social está constituido por una red de asociaciones y ONG ciudadanas altamente profesionalizadas y que se ubican en lo que podría denominarse los sectores de élite de las sociedades civiles latinoamericanas. Generalmente, los programas, iniciativas y propuestas de estos grupos están guiadas por una visión sistémica que apunta a generar respuestas para problemas que son percibidos como estructurales o de larga data. En este sentido, y como veremos más adelante, la perspectiva que adoptan estos actores difiere del trato puntual y coyuntural que caracteriza el accionar de muchos de los movimientos sociales que constituyen la otra pata de la política de *accountability* social.

El actual periodo democrático ha sido testigo de la consolidación de un extenso grupo de ONG y de asociaciones ciudadanas que comparten una preocupación común por incrementar la transparencia de los actos de gobierno y mejorar la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas. En años recientes estas asociaciones han lanzado múltiples iniciativas con el fin de incrementar la transparencia en el ejercicio del poder político y de esta-

blecer mecanismos efectivos de monitoreo ciudadano hacia los organismos del Estado y sus funcionarios.⁶ Las iniciativas incluyen, entre muchas otras, campañas para demandar la presentación periódica de una declaración jurada de bienes por parte de los funcionarios públicos, monitoreo del proceso de formulación e implementación de presupuestos públicos en los distintos niveles de gobierno, vigilancia de los procesos y campañas electorales, supervisión de la conducta de la institución policial, etcétera.

Los actores que integran este grupo son sectores profesionales, con aceitados contactos con la sociedad civil transnacional, y con organismos y gobiernos extranjeros. Buena parte de estos grupos reciben financiación de fundaciones extranjeras y en algunos casos representan los capítulos locales de organizaciones transnacionales. Este subgrupo asociativo se diferencia de otros partícipes de la política de *accountability* social por el nivel de reflexividad de sus propuestas: suponen una suerte de *think thanks* ciudadanos orientados a pensar y desarrollar políticas e iniciativas desde una óptica societal. Estos actores generan un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas social: generación de fuentes de información autónomas, que sirven para suplir vacíos informativos estatales o bien para desafiar las cifras o datos oficiales. También representan una fuerza de innovación a través de la generación de proyectos y sugerencias de reforma o mejoramiento institucional. Debido a los recursos y capacidades requeridas, estas organizaciones suelen reclutar a sus miembros entre los sectores altamente educados de la sociedad civil y su área de influencia generalmente se reduce a sectores de toma de decisiones.

Movimientos sociales

Paralelo al accionar de estas organizaciones sociales se observa el surgimiento de un abanico de movimientos sociales puntuales que surgen como demanda de justicia y esclarecimiento fundamentalmente de casos de violaciones a los derechos humanos que tienen lugar en las nuevas democracias. A

⁶ Poder Ciudadano, Asociación por los Derechos Civiles, Fundación para el Ambiente y los Recursos Naturales (FARN), Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi), Coordinadora de Familiares de Víctimas Inocentes (Cofavi), Asociación por los Derechos Civiles, y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y CIPEC en Argentina; Grupo Propuesta Ciudadana, Foro Democrático, Instituto de Defensa Legal (Idele), Coordinadora por los Derechos Humanos, Comisión Andina de Juristas, y Transparencia en Perú; Viva la Ciudadanía, Corporación para la Excelencia de la Justicia, las diversas veedurías ciudadanas, Fundepublico en Colombia, Auditoría Democrática Andina, Participación Ciudadana en Ecuador; Formación Jurídica para la Acción (FORJA), Codeju en Chile, Viva Río, Ouvidorias Policiales de San Pablo en Brasil, son algunos ejemplos de esta nueva forma de asociativismo civil organizado alrededor de demandas por mejoramiento de la calidad institucional de las nuevas democracias.

diferencia del accionar permanente, altamente reflexivo y menos visible del entramado asociativo anteriormente mencionado, estos actores están organizados alrededor de una demanda concreta y particular (generalmente el pedido de justicia y esclarecimiento de casos particulares), es decir, representan reacciones de sectores sociales (en gran parte provenientes de sectores populares o de lo que Guillermo O'Donnell, 1999b, ha denominado "áreas marrones"), que se ven directamente afectados por prácticas estatales discrecionales.

De captar la atención de los medios, estos actores sociales suelen lograr un nivel de respuesta y movilización social que rara vez es alcanzado por las iniciativas cívicas del sector organizado de la sociedad civil. El hecho de que generalmente surgen como reacción a un caso concreto de discrecionalidad o autoritarismo estatal, donde hay víctimas y victimarios concretos –de un lado familiares, amigos y vecinos movilizados, del otro lado, funcionarios y autoridades bajo sospecha– suelen otorgarles a estas denuncias gran efectividad para generar corrientes de opinión pública favorables, que en muchos casos se traducen en una participación cívica activa de apoyo a dichos actores. En Argentina, por ejemplo, se sucedieron a lo largo de la década de los noventa, una serie de movimientos sociales locales que compartían características similares: surgieron inicialmente motorizados por los familiares y amigos de las víctimas que se organizaron y movilizaron en demanda de justicia, en muchos casos recibieron apoyo logístico del sector de ONG mencionado anteriormente⁷ y, en los casos más exitosos, lograron atraer la atención de los medios nacionales y movilizar a grandes sectores de la población, que en muchas ocasiones marcharon de a miles en apoyo de las demandas de justicia y esclarecimiento. Dos notorios ejemplos fueron el asesinato de la estudiante María Soledad Morales, en la provincia de Catamarca, ubicada en el noroeste del país, y la muerte del soldado raso Omar Carrasco en un aislado regimiento de la provincia de Neuquén. En ambos casos existían fuertes sospechas de involucramiento o complicidad de las autoridades, ya sea en el crimen mismo, en las maniobras de ocultamiento, o en la manipulación de las investigaciones subsiguientes. Los dos asesinatos dieron origen a reclamos de justicia y a extensas movilizaciones sociales en demanda de garantías de imparcialidad en el desarrollo de las investigaciones policiales y los subsiguientes procesos judiciales. En ambos casos, la movilización original se inició localmente, generalmente a partir de la organización del círculo cercano de familiares y amigos de las víctimas, y luego se extendió

⁷ Este es particularmente el caso de la red de organizaciones de derechos humanos y organizaciones contra la violencia policial, que por su propio origen y misión tiende a operar con sectores sociales desprotegidos o sujetos a discriminación y arbitrariedad por parte de las autoridades.

para incluir ONG nacionales y locales, a la prensa y a amplios sectores de la población.⁸

Periodismo de denuncia

Finalmente, otro actor fundamental de este tipo de activismo cívico es el periodismo independiente. La participación del mismo en la política de *accountability* social asume generalmente dos papeles diferenciados: el de aliado de los actores sociales, lo que les otorga visibilidad a sus reclamos cívicos, o bien el del periodismo de denuncia o investigación propiamente dicho, que a través de su tarea obtiene información confidencial acerca de actos de ilegalidad gubernamental. En su primer rol, el periodismo cumple un papel de apoyo similar al que prestan el sector de organizaciones cívicas: recogen la noticia, supervisan el desarrollo de la causa policial y/o judicial, denuncian irregularidades, en algunos casos descubren nuevos elementos que contribuyen al esclarecimiento del caso. Los medios representan un valioso aliado para los actores cívicos que demandan mayor transparencia gubernamental. El hecho de que le otorguen visibilidad a un reclamo o que lo ignoren determinará el éxito e impacto público de cualquier iniciativa social. La visibilidad mediática de las denuncias y demandas cívicas es crucial para lograr movilizar convicciones en la opinión pública, para ejercer una presión efectiva sobre las autoridades.

En otras ocasiones los medios actúan no como sostén de los reclamos o denuncias cívicas, sino como propios generadores de denuncias. Buena parte de los escándalos mediáticos que sacudieron la región tuvieron como origen una filtración de información de *insiders* a los medios o una investigación periodística que sacó a la luz hechos de corrupción o de ilegalidad gubernamental. La aparición en la década pasada de un tipo de periodismo más inquisitivo en la región se tradujo en un rosario de escándalos mediáticos que, en varios casos, determinaron el destino de los gobiernos bajo sospecha: los *Vladivideos* en Perú, el *Proceso 8000* contra el presidente Samper en Colombia, el *Collorgate* en Brasil, el escándalo del Senado durante la gestión de Fernando de la Rúa son ilustración del alcance y dimensión que adoptaron algunas de estas denuncias mediáticas (Waisbord, 2000 y 2002; Lynch, 2002; Rey, 1998; Muraro, 1997; Peruzzotti, 2006).

Los tres protagonistas de la política de *accountability* social tienden a potenciarse cuando operan conjuntamente. Si bien en muchos casos cada

⁸Para un análisis específico de estos casos, véase Smulovitz y Peruzzotti (2003), así como Behrend (2006).

uno de estos actores interviene aisladamente,⁹ es precisamente cuando interactúan entre sí, alimentándose mutuamente con los *inputs* específicos que cada uno de ellos produce, que logran mayor efectividad e impacto en la opinión pública y por ende, generan mayores amenazas de castigo simbólico a los individuos y/o agencias bajo sospecha. Dado que la esfera pública es el terreno principal donde opera la sociedad civil, existe cierta dependencia estructural de esta última con respecto a los medios: si el objeto es generar sanciones simbólicas contra eventuales transgresores o contra agencias de control politizadas o que se muestran reticentes a intervenir, ciertamente un alto nivel de exposición y de apoyo popular incrementa el grado de amenaza que la denuncia representa para aquellas agencias y/o oficiales involucrados. Si bien los medios son un *outlet* indispensable para lograr visibilidad, es también cierto que aquellos escándalos que surgen de movimientos o iniciativas sociales tienden a captar más la atención del público que aquellos que se refieren exclusivamente a conflictos entre sectores de élite (Waisbord, 2000). Además, la presencia de actores sociales autónomos representa para el periodismo de la región una rica fuente de información alternativa, que rompe con su marcada dependencia de fuentes o filtraciones oficiales, que hace más dificultoso el manejo de las dinámicas de determinado escándalo por parte de las élites políticas (Peruzzotti, 2006).

La Contribución de la política de *accountability* social al funcionamiento de los mecanismos de *accountability* horizontal y vertical electoral

La política de *accountability* social representa un importante complemento subinstitucional que incide directamente en el funcionamiento y desempeño de los mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticales como horizontales. La denuncia de casos concretos de corrupción o de tergiversación de la lógica institucional de ciertas agencias gubernamentales por parte de funcionarios inescrupulosos, implica un importante llamado de atención acerca de las deficiencias que existen en el desempeño institucional de los poderes representativos y/o de las agencias horizontales encargadas de supervi-

⁹Por ejemplo, en el sector de ONG profesionalizadas y con numerosos puntos de contactos personales y profesionales con los miembros del sistema político, la presión social y exposición mediática no son generalmente la única o la vía principal para transmitir determinado mensaje o demanda a las autoridades respectivas. En este sentido, movimientos y actores de base enfrentan mayores dificultades de hacer su voz visible y por lo tanto muchas veces se ven inevitablemente obligados a adoptar una estrategia de movilización con el fin de captar la atención de los medios y del público en general.

sarlos. En este sentido, la denuncia de fraude electoral, de redes de clientelismo político, o de casos de corrupción, hacen públicos aspectos problemáticos que conspiran contra un adecuado funcionamiento de las instituciones electorales, de asistencia social o de control de la legalidad de las acciones de gobierno respectivamente. Por otro lado, y como señaláramos en el apartado anterior, la contribución de la política de *accountability* social a la agenda de mejora institucional no se reduce a la denuncia y señalamiento de déficit institucionales; también existe una red de organizaciones altamente profesionalizadas que actúa como una fuente alternativa de información sobre las mismas y que genera propuestas de mejoramiento e innovación institucional.

Las iniciativas de *accountability* social inciden en el funcionamiento de los mecanismos electorales verticales y horizontales de dos maneras fundamentales: en primer lugar, señalando déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias y organismos, y en segundo lugar forzando la activación de dichas agencias a través de la presión social y mediática.

En primer lugar los mecanismos de *accountability* social cumplen una *función de señalamiento de déficit institucionales*. Este proceso de señalamiento adopta generalmente dos formas principales:

- a) Mostrando un déficit concreto en el funcionamiento de determinada agencia a través de la denuncia de casos concretos de corrupción o de violación de la legalidad o el debido proceso por parte de oficinas o agentes públicos y forzando la activación de organismos de *accountability* horizontal (como el Poder Judicial o las comisiones legislativas de investigación) que de otra manera serían reticentes a aplicar sanciones a los supuestos transgresores.
- b) Exhibiendo déficit sistémicos de funcionamiento o de estructura. En este caso, monitoreando permanentemente la manera de proceder a una evaluación sistemática del desempeño institucional de determinada oficina o poder gubernamental.

La función de señalamiento y denuncia de casos específicos de corrupción o de violación de derechos o de cualquier otra forma de arbitrariedad, por parte de las autoridades públicas, resulta una forma efectiva de mostrar de manera palpable deficiencias en la forma de operación de ciertas agencias públicas, y de denunciar situaciones de captura institucional por parte de sectores particulares o por funcionarios corruptos. Este papel de denuncia y señalamiento es el que fundamentalmente, aunque no exclusi-

vamente, cumplen los movimientos sociales que se organizan alrededor de casos. Es a través de la exposición de casos concretos que estos movimientos logran captar la atención de la opinión pública, instalar el problema en la agenda, y eventualmente generar cambios en la apreciación social de determinados comportamientos. Así, acciones que en el pasado eran socialmente toleradas –cierto grado de corrupción en la administración pública o el ejercicio de la violencia hacia determinados sectores sociales por parte de la institución policial– al ser repetidamente señalados por la denuncia de diversos movimientos o actores sociales, logran sensibilizar a la ciudadanía acerca del problema y modificar los índices de tolerancia social hacia el fenómeno.

En varios países de la región, por ejemplo, se registraron ciertos avances en desnaturalizar ciertas prácticas ilegales por parte de la institución policial y militar, a partir de la aparición de movimientos y organizaciones que denunciaban casos concretos de violencia policial sobre jóvenes de áreas urbanas populares o de maltrato a los conscriptos por parte de sus superiores. Por ejemplo, la muerte de dos conscriptos en Chile y en Argentina, generó una vocal protesta y movilización que, en el caso argentino, llevó al fin del servicio militar obligatorio. Asimismo, en Perú, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, una red de organizaciones de defensa de los derechos humanos, repetidamente cuestionó la práctica militar de reclutamiento forzoso de conscriptos en ciertas áreas rurales del país.

En distintas ocasiones, se observa la creación de asociaciones o de ONG orientadas a supervisar, generar información alternativa a la oficial, y elaborar propuestas de reforma institucional de determinadas agencias públicas. Los ejemplos van desde el monitoreo de las fuerzas policiales y las autoridades electorales, a la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos. Por ejemplo, un importante logro de diversos grupos de protesta que emergieron en distintos países como consecuencia del enraizado problema de violencia y brutalidad policial sobre sectores populares, fue el eventual establecimiento de organizaciones permanentes de supervisión de las fuerzas policiales. Así, movimientos sociales que surgieron con demandas específicas de esclarecimiento y justicia para un caso concreto se unifican y establecen una organización que va a adoptar una visión más amplia y sistémica del problema. Estas organizaciones no solamente actúan como sistema externo de “alarmas de incendio” que se activan cuando se producen violaciones a los derechos humanos por parte de los oficiales de policía, sino que además desarrollan un proceso de evaluación sistemática de los problemas institucionales de

dichas agencias y desarrollan propuestas de reforma institucional.¹⁰ Como señalábamos anteriormente, estos vigilantes permanentes representan cruciales *think tanks* ciudadanos que reflexionan acerca de los modos en que se puede mejorar la calidad y la eficiencia de las instituciones públicas.

En segundo lugar, las iniciativas de *accountability* social cumplen una *función de activación de mecanismos de rendición de cuentas*. La política de *accountability* social no se limita a una tarea de alarma o señalamiento, sino que también impone sanciones simbólicas que determinan el destino electoral o laboral de los representantes o funcionarios bajo sospecha. La derrota electoral, la renuncia al cargo, sanciones judiciales o el ostracismo público son algunas de las consecuencias que pueden acarrear las denuncias cívicas o periodísticas. En ciertos casos, el castigo simbólico va más allá de un señalamiento individual y se extiende a una agencia, poder o partido político. A través de la presión social y la exposición pública, estas iniciativas sociales fuerzan a una red de agencias de control que de otra manera se mostraría reticente a intervenir, a tomar cartas en el asunto e iniciar procedimientos judiciales o administrativos orientados a investigar y castigar los supuestos actos de ilegalidad. La *activación de agencias de control* puede darse de manera directa o indirecta. La activación indirecta es producto de la presión social ejercida por cierto movimiento u organización o por determinado escándalo mediático que, debido a los costos reputacionales que la denuncia genera al gobierno o a las autoridades involucradas, las agencias o funcionarios públicos toman cartas en el asunto ya sea forzando la renuncia de los funcionarios bajo sospecha, iniciando un proceso administrativo o judicial, estableciendo una comisión parlamentaria de investigación, etcétera.

La activación es directa cuando los actores sociales recurren directamente a las agencias horizontales. En las últimas décadas, la región ha visto un aumento significativo de la judicialización de conflictos, muchas veces activada por la sociedad civil e incentivada por la creación de nuevas herramientas legales que facilitan el recurso al Poder Judicial por parte de la ciudadanía. La acción directa de inconstitucionalidad, las acciones de tutelas, los amparos legales, el surgimiento de un movimiento de derecho de interés público representan algunas herramientas constitucionales novedosas en la región que han contribuido a mejorar el acceso de ciertos sectores al Poder Judicial para reclamar por sus derechos o para denunciar casos de arbitrariedad estatal.¹¹

¹⁰ Sobre el concepto de "alarmas de incendio" (*Fire Alarms*), McCubbins y Schwartz, 1984.

¹¹ Sobre el fenómeno de la creciente judicialización de la política en la región véase Bastos Arantes, 1997; Batista Cavalcanti y Sadek (2002); Vianna *et al.*, (1999) Smulovitz (1997 y 2006). Sobre el uso del derecho de interés público por parte de la sociedad civil véase McClymont y Golub, (2000) González y Viveros (1998) y González Morales (1997).

Por ejemplo, la creación del Ministerio Público luego de la reforma constitucional de 1988 en Brasil introdujo un actor institucional accesible y abierto a los reclamos ciudadanos, fomentando un notable crecimiento del uso de la estrategia judicial por parte de la sociedad civil.¹² Otras agencias horizontales que han sido objeto del interés de la sociedad civil son las defensorías del pueblo establecidas en años recientes en varios países de la región y, en el caso de Brasil, las comisiones de investigación parlamentaria (Lemos-Nelson y Zaverucha, 2006).

La política de *accountability* social:
hacia la generación de un círculo virtuoso
de mejoramiento de la calidad
institucional de las nuevas democracias

La anterior enumeración resulta útil a la hora de resaltar el papel central jugado por las políticas de *accountability* social en la región. Ellas han dado lugar a los reclamos por incumplimiento del debido proceso por parte de las autoridades públicas, al destape de numerosos casos de corrupción oficial, al impulso para establecer sanciones contra los infractores de la ley, y a la presión para establecer reformas institucionales tendientes a incrementar la efectividad de los mecanismos de desconfianza institucional. Si bien el terreno más propicio para el desarrollo del *accountability* social es bajo regímenes democráticos, esta forma de hacer política ha cumplido un papel crucial en ciertos contextos autoritarios. Pensemos, por ejemplo, en el exitoso proceso de reforma electoral que tuvo lugar en México bajo el liderazgo de Alianza Cívica (Olvera, 2003), o en el papel que ciertos grupos prodemocráticos y el periodismo autónomo cumplieron en el Perú. También son centrales en contextos democráticos caracterizados por la debilidad de sus mecanismos de *accountability* horizontal, ya que al exhibir de manera patética muchos de esos déficit, contribuyen a generar una corriente de apoyo público a un proceso de reformas orientadas a subsanarlos.

Sin embargo, esta forma de hacer política no debe considerarse como un fenómeno circunscrito a regímenes *delegativos* o a democracias frágiles y no consolidadas. La política de *accountability* social representa una forma primordial de politización en cualquier democracia –reciente o longeva, consolidada o no–, ya que sirve para probar si la conducta de los representantes políticos y de los funcionarios no electos se adecua o no a los principios

¹² Sobre la relación Ministerio Público-sociedad civil, véase Batista Cavalcanti y Sadek (2002).

normativos que dan legitimidad al contrato representativo. Estas “políticas de desconfianza” son esenciales para el fortalecimiento de la confianza en el sistema institucional de cualquier democracia. “La confianza –plantea Claus Offe (2001: 76)– es el residuo que permanece luego de que la propensión a desconfiar se demuestra infundada.”

En principio, la política de *accountability* social apunta a tematizar determinados déficit institucionales y fuerza a encarar procesos de reforma o de mejoramiento institucional. Es en este sentido que argumento que esta forma de politización representa un importante complemento que tiende a reforzar los procesos de institucionalización y de mejora institucional al señalar y castigar actos de captura institucional, de clientelismo, o de corrupción gubernamental. En ciertos casos se observa un círculo virtuoso tendiente a mejorar la *performance* de las instituciones representativas así como de los mecanismos de rendición de cuentas. Al reforzar los mecanismos institucionalizados de desconfianza, la política de *accountability* social contribuye a fortalecer los lazos de confianza entre la clase política y la ciudadanía: la existencia de mecanismos efectivos de desconfianza institucionalizada son los que sustentan el vínculo representativo al permitir la generalización de la confianza social en las instituciones representativas, pues éstas proveen al ciudadano una red de dispositivos de reaseguro de que aun en casos en que su confianza se vea traicionada, el sistema dota de mecanismos efectivos de sanción.

Riesgos y “contraindicaciones” de la política de *accountability* social

La política de *accountability* social no está exenta de riesgos y de eventuales “contraindicaciones.” Existen dos potenciales riesgos implícitos en este tipo de política. El primero se refiere a la negativa de la clase política y de las agencias de desconfianza institucionalizada a procesar dichas demandas de mejoramiento institucional. Si los funcionarios públicos ignoran sistemáticamente los reclamos cívicos por mayor transparencia, el resultado más probable es una abrupta declinación en la confianza ciudadana de los representantes políticos. Como sostiene Sztompka (1999: 76), “si la percepción de fracaso se extiende, la confianza generalizada es reemplazada por la desconfianza generalizada”. El segundo peligro se relaciona con el número de casos que son revelados de conducta ilegal de los representantes. Para que la confianza prevalezca de forma generalizada, los mecanismos institucionales deben ser activados esporádicamente. Un escenario público que está caracterizado

por la profusión de denuncias y escándalos, y por la hiperactividad de las instituciones de control, pone en evidencia que las violaciones a la confianza social no son episódicas sino hechos generalizados. Dicha constatación tiende a alimentar una cultura cívica de desconfianza (Sztompka, 1999: 76).

El caso argentino representa una útil ilustración de algunos de los potenciales riesgos de dicha política. En la Argentina de los noventa concurrieron los dos factores de riesgo anteriormente mencionados. Por un lado, hubo una percepción generalizada por parte de la ciudadanía de que muchas agencias horizontales se mostraban reticentes a cumplir su rol de monitoreo o bien su funcionamiento se encontraba distorsionado debido a presiones políticas. Por otra parte, durante los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) el escenario público argentino estuvo colmado de sospechas de corrupción e ilegalidad en el comportamiento de los funcionarios públicos. Estas denuncias eran sistemáticamente desdeñadas por los funcionarios públicos y sólo en contadas ocasiones los funcionarios bajo sospecha recibieron sanciones judiciales. La gravedad y la periodicidad de las revelaciones de la prensa contribuyeron a generar cierta “fatiga de escándalos” entre los argentinos (Waisbord, 2002) y, simultáneamente, contribuyeron a expandir un manto generalizado de sospecha hacia la totalidad del cuerpo político. Estos sentimientos sociales se tradujeron en una creciente división entre la sociedad política y la sociedad civil, grieta que fue potenciada por la persistente reticencia del gobierno menemista a responder a las persistentes voces que demandaban mayor transparencia en la acción de gobierno. La elección del gobierno de la coalición electoral de la Alianza (integrada fundamentalmente por la Unión Cívica Radical y el Frepaso) pareció abrir una puerta de reconciliación y generó importantes expectativas de cambio en aquellos sectores del electorado que se vieron cautivados por el énfasis del discurso de la Alianza en la necesidad en un cambio fundamental en la manera de hacer política y en su promesa de una mayor transparencia en el ejercicio del poder. Lamentablemente, dichas esperanzas tuvieron una vida efímera. En los primeros meses de gobierno, la administración presidida por Fernando de la Rúa se vio involucrada en un escándalo de corrupción de grandes dimensiones, pues implicaba el pago de sobornos por parte del Poder Ejecutivo a ciertos senadores de la oposición para que pasaran determinada legislación en el Congreso. Dicho escándalo no solamente llevó a la quiebra de la coalición de gobierno, sino que dio por tierra con toda esperanza social de reforma institucional o moral. La expectativa social de cambio que la renovación electoral había generado pronto se convirtió en enojo y frustración social hacia el sistema político. El primer indicio preocupante del estado del humor social latente hacia la política fue

el impresionante aumento del llamado “voto de protesta” y de las abstenciones electorales en las elecciones legislativas que tuvieron lugar en el mes de octubre de 2001. Sin embargo, en diciembre de 2001 el descontento se hizo patentemente visible, cuando miles de ciudadanos se movilaron espontáneamente en Buenos Aires y otras ciudades del país bajo la consigna “que se vayan todos”. Los cacerolazos y luego las asambleas populares que pretendían rescindir el contrato representativo que ligaba a los representantes políticos con la ciudadanía proveen una dramática ilustración de los costos que supone ignorar las demandas sociales de reforma institucional y por mayor transparencia en la acción de gobierno.¹³

El surgimiento de una política de *accountability* social indica la emergencia de una saludable y novedosa preocupación por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas en la región. En un continente que ha estado caracterizado por el predominio de destructivas formas de politización que dificultaron en el pasado la estabilización y consolidación de regímenes democráticos y abrieron la puerta a todo tipo de experiencias autoritarias, la aparición de una forma de política *institucionalizante* representa de por sí una significativa novedad. La existencia de una política que tiene como objetivo central fortalecer la lógica de los mecanismos representativos y denunciar la captura y tergiversación de dichas agencias por funcionarios o políticos inescrupulosos indica que importantes sectores de la ciudadanía están demandando una profunda modificación de las tradiciones y prácticas políticas de la región y se muestran decididos a avanzar en la compleja, sinuosa y continua tarea de afianzamiento y perfeccionamiento de las instituciones de las jóvenes democracias representativas. Resulta entonces imperativo dar respuesta a los reclamos cívicos de mayor transparencia, pues el establecimiento de sólidos mecanismos de rendición de cuentas es crucial para generalizar y solidificar la confianza social en las instituciones representativas.

Bibliografía

- AVRITZER, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- BASTOS ARANTES, Rogelio, 1997, *Judiciario e política No Brasil*, Sao Paulo, Editora Sumaré.
- BATISTA CAVALCANTI, Rosangela y Maria Teresa Sadek, 2002, “El impacto del Ministerio Público sobre la democracia brasileña: el redescubrimien-

¹³ Para una genealogía de la crisis de representación en Argentina, véase Peruzzotti (2004).

- to de la ley”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política, Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp.169-191.
- BEHREND, Jacqueline, 2006, “Mobilization and Accountability: A Study of Societal Control in the Cabezas Case in Argentina”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracias*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- DAGNINO, Evelina (coord.), 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GONZÁLEZ MORALES, Felipe, 1997, *Las acciones de interés público*, Santiago de Chile, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- , y Felipe Viveros, 1998, *Ciudadanía e interés público*, Santiago de Chile, Cuadernos de Análisis Jurídico, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales.
- LEMONS-NELSON, Ana Tereza y Jorge Zaverucha, 2006, “Multiple Activation as a Strategy of Citizen Accountability and the Role of the Investigating Legislative Commissions”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law, The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracias*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- LYNCH, Nicolás, 2002, “Los usos de los medios en el Perú de Fujimori”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política, ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp. 263-287.
- MCCLYMONT, Mary y Stephen Golub (eds.), 2000, *Many Roads to Justice: the law-related work of Ford Foundation grantees around the world*, Nueva York, The Ford Foundation.
- MCCUBBINS, Matthew y Thomas Schwartz, 1984, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, febrero, p. 168.
- MURARO, Heriberto, 1997, *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo, 1994, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1.
- , 1999a, “Horizontal Accountability en New Democracies,” en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-*

- Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- , 1999b, “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries”, en Guillermo O’Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- , 2002, “Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp. 87-102.
- , 2003, “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press.
- OFFE, Claus, 2001, “How Can We Trust Our Fellow Citizens?”, en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OLVERA, Alberto, 2003, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Alberto Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 351-409.
- , 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PANFICHI, Aldo (coord.), 2002, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Andes y Cono Sur*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo de Cultura Económica.
- PERUZZOTTI, Enrique, 1999, “Constitucionalismo, populismo y sociedad civil. Lecciones del caso argentino”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 149-172.
- , 2001, “La democratización de la democracia: cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina posdictatorial”, en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós pp. 289-307.
- , 2002, “Towards a New Politics. Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, *Citizenship Studies*, vol. 6, núm. 1, pp. 77-93.
- , 2004, “Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa”, *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre.

- , 2006, “Media Scandals and Social Accountability: the Role of the Senate Scandal in Argentina”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- , y Catalina Smulovitz, 2002, “Accountability Social, la otra cara del control”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas.
- , 2006, *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburg, Pittsburgh University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, 2002, “Accountability Social en América Latina y más allá”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp. 73-85.
- , Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REY, Germán, 1998, *Balsas y Medusas. Visibilidad comunicativa y narrativas políticas*, Bogotá, Fescol-Fundación Social-Cerec.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, 2001, “Trust, Honesty and Corruption: Reflection on the state-building process”, en *Archives European of Sociology*, vol. XLII, núm. 3.
- SMULOVITZ, Catalina, 1997, “Ciudadanos, Derechos y Política”, en Felipe González Morales (ed.), *Las acciones de interés público: Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Diego Portales.
- , 2006, “Judicialization of Protest in Argentina. The Case of Corralito”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Enforcing the Rule of Law. The Politics of Social Accountability in the New Latin American Democracies*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- y Enrique Peruzzotti, 2000, “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, vol, 11, núm. 4.
- , 2003, “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin América*, Oxford, Oxford University Press.
- STOKES, Susan, 2001, *Mandates and Democracy, Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge Univesity Press.

- SZTOMPKA Piotr, 1999, *Trust. A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VIANNA, Luiz Werneck, María A. Rezende de Carvalho *et al.*, 1999, *Ajudicializacao da política e das Relacoes Sociais no Brasil*, Río de Janeiro, Editora Revan.
- WAISBORD, Silvio, 2000, *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press.
- , 2002, “Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp. 289-325.

Capítulo 9

Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*

Ernesto Isunza Vera**

Introducción

ESTE CAPÍTULO busca marcar coordenadas generales para el debate sobre la rendición de cuentas vista “desde abajo”, es decir, las acciones, actores e instituciones involucrados en lo que se define como rendición de cuentas social y transversal.¹ Mi interés (analítico-descriptivo) es profundizar el conocimiento de las instituciones que funcionan como interfaces de la rendición de cuentas en la perspectiva de rescatar las enseñanzas para la democratización del país de estos espacios de contacto entre la sociedad civil y el Estado. Pero estas dos problemáticas se abordan desde una posición político-moral que se nutre de la discusión entre diversos proyectos políticos actualmente dominantes: el debate sobre la legitimidad de otras formas de participación, interlocución y, finalmente, control de lo público por parte de la sociedad, más allá de las elecciones.

En el primer apartado me pregunto, por un lado, ¿cuál es el papel de la participación ciudadana en los procesos de democratización, más allá de los eventos electorales? y, junto a esto, ¿cuál sería el fundamento de dicha participación en nuestras sociedades complejas y radicalmente desiguales?

Por otro lado, nos topamos frente a una múltiple, numerosa y diversa mixtura de formas de participación ciudadana, debido a la cual, en el segundo apartado, nos debemos preguntar, ¿desde qué perspectiva podemos entender esta complejidad?, ¿qué relación guardan las formas específicas de participación extraelectoral con los procesos de democratización? En este sitio utilizaré el término interfaz para abordar las instituciones de contacto entre la sociedad civil y el Estado, desde el reconocimiento de la complejidad de las mismas, por lo que el concepto de mecanismo resultaría limitado para reconocer y comprender estas realidades.

*Este trabajo es una versión ampliada y corregida de Isunza, 2004, con algunas de las reflexiones contenidas en Isunza, 2005.

**Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), ciudad de México, México.

¹Véase Isunza y Olvera, 2003; e Isunza, 2002.

En el tercer apartado, expondré una concepción de la rendición de cuentas (*accountability*) como un fenómeno específico de las sociedades complejas contemporáneas que han apostado por un modelo de Estado social y democrático de derecho. Asimismo, debatimos la necesidad y pertinencia de utilizar el concepto español de rendición de cuentas (en lugar del inglés *accountability*) y una visión integral del mismo que incluye, pero no se reduce, a las nociones de transparencia, participación ciudadana y control.

Se trata, en suma, de fundamentar las herramientas conceptuales para abordar las experiencias de rendición de cuentas (en especial social y transversal), entendidas como prácticas e instituciones de los procesos de democratización contemporáneos.

Participación ciudadana y procesos de democratización

Empecemos por convenir que lo que denominamos “participación ciudadana”, “participación social”, o simplemente “participación”, es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades. Ya sea en colectivos organizados (lo que llamamos la sociedad civil organizada) o a través de partidos políticos (la sociedad política), bien para exigir cuentas a los funcionarios públicos o demandar un servicio, o con la finalidad de elegir representantes o quejarse por un bien mal distribuido, en cualquier caso los ciudadanos movilizan energías y recursos en un flujo continuo de intercambio con las instituciones del Estado. Ese ente abstracto que es el Estado toma muchas facetas concretas al tiempo que esa masa informe que es la sociedad define sus contornos hasta presentar rostros definidos; así, múltiples encuentros de intercambio configuran las interfaces en las que sociedad y Estado se materializan.

Así las cosas, cabe preguntarse, ¿debe la participación ciudadana ser un evento coyuntural, efímero, o, por el contrario, necesita estabilizarse en normas e instituciones? En el sentido común vigente encontramos cuatro principales argumentos a favor de la existencia de mecanismos de intercambio permanente entre la sociedad y el Estado: 1. la eficacia de las políticas públicas se beneficia con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad cotidiana que aquéllas moldean; 2. gracias a la transparencia de “lo público” se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del estado de derecho; 3. el control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía es una consecuencia legítima del sistema democrático, ya que las elecciones son apenas un episodio de la relación permanente entre poderdan-

tes-apoderados, quienes, en estricto sentido, son mandantes-mandatarios; y el cuarto argumento asegura que 4. la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, sean éstos consultivos o decisorios, complementan el sistema representativo que sufre de un crónico déficit de legitimidad.

En este sentido, la representación convencional, esto es, el sistema electoral basado en el principio de “un ciudadano un voto” y en un régimen de partidos, no ha podido resolver por sí misma la contradicción inherente en la profunda desigualdad de las sociedades complejas contemporáneas. Este es el fermento empírico sobre el que han brotado diversos mecanismos de relación sociedad-Estado, más allá de las elecciones de representantes. Pero la sola identificación de un fenómeno constantemente reiterado no basta para justificar sin más su existencia. Así, persiste nuestra duda sobre, ¿cuál es el fundamento para la participación de los civiles una vez que han elegido a sus representantes? O ¿a partir de qué deberían participar si ya han hecho esa elección?

Para avanzar en esta idea la pregunta básica que debemos responder es, ¿quién debe ejercer el poder en una sociedad compleja? Por más que busquemos, sólo encontramos las dos respuestas que ofrecía Platón; por un lado, deberían ejercer el poder “quienes sepan hacerlo de la mejor manera”, respuesta que justifica el ejercicio del poder estatal entendido como el espacio donde reside el conocimiento especializado. Y la segunda dice que deben ejercer este poder “quienes experimenten sus efectos”. En la primera respuesta, el Estado se presenta como un servicio profesional, con méritos técnicos (lo que remite al timonel que menciona Platón en “La República”), pero también es el conjunto de representantes electos quienes fungen como la tripulación que determina el rumbo de la nave. No obstante, la segunda respuesta, en la que el poder deben ejercerlo “quienes experimenten sus efectos”, nos obliga a definir “el cómo”, es decir, la maneras legítimas con las que la tripulación llega a decidir a qué puerto debe llegar la embarcación (Walzer, 1993: 294). En este punto surge la posibilidad de otros tipos de participación ciudadana, más allá de la elección de representantes.

Lo que está en juego, entonces, es cómo deberíamos justificar cierta distribución del poder para alcanzar una sociedad justa. Y aquí emerge una interesante polémica entre quienes construyen alternativas para alcanzar esa sociedad más justa mediante dos caminos que en cierto punto se bifurcan irremediabilmente. Veamos.

Siguiendo a Michael Walzer (1993), nosotros pensamos que el principio de distribución en las sociedades complejas debe basarse en la idea de “iguales derechos” y no en “igual poder”. Normalmente, el argumento funciona

en un sentido contrario: los discursos justicieros se traducen con frecuencia en proyectos para distribuir de manera igualitaria el poder, pensando que con esos equilibrios deberían resolverse las patologías de los sistemas de gobierno. Sin embargo, esto no es así. El argumento democrático debería basarse en un proyecto de “iguales derechos” que proteja la posibilidad de 1. elegir a la tripulación del barco, 2. controlar la existencia de un correcto timonel y 3. organizar “el cómo” todos los demás, es decir, todos los dueños del navío, pueden traducir la voluntad común en decisiones legítimas. No es el conocimiento de la tripulación ni la autoridad investida en la figura del capitán sino la decisión de los pasajeros la que debe decidir el puerto en el que el navío debe atracar.

Así, el derecho al voto, el derecho a elegir representantes, es un poder menor que se complementa con los derechos de reunión, de asociación y de petición, los cuales dan la posibilidad de ejercer un poder mayor (Walzer, 1993: 318-319). En un argumento democrático, los espacios de deliberación son absolutamente estratégicos para la posibilidad de una igualdad compleja, no tanto porque ahí se comparta poder (ya que de hecho, hay en el diálogo vencedores y vencidos, y no siempre consensos habermasianos) sino porque son potenciales puertas por las que se puede entrar y salir del ejercicio práctico del poder (Walzer, 1993: 319).

Antes de volver sobre este “poder mayor” y el “cómo efectivizar su vigencia como derechos”, debo detenerme en una reflexión sobre la naturaleza del poder del Estado. En las sociedades contemporáneas, la esfera política es la que regula legítimamente el funcionamiento de todas las demás áreas de la vida social, a través del acuerdo constitucional y las instituciones que son tributarias de éste. Por esta razón, no cabe reclamar esta esfera como la única sede legítima de actividad deliberativa, ya que necesita de la existencia vigorosa de otras esferas donde se distribuyan otros bienes de manera independiente a la lógica del poder estatal, con la finalidad de abonar la existencia de una igualdad compleja.

En otras palabras, en una democracia el poder político se distribuye por medio del voto, pero también a través de la discusión, de la deliberación de los concernidos. En cuanto a la votación, convenimos en el principio de igualdad simple por el cual cada ciudadano cuenta con un voto: esto garantiza el sentido de pertenencia y cierta direccionalidad materializada de la voluntad de cada ciudadano. El peso de ese voto, como pensaba Rousseau, era de uno entre el número de ciudadanos, que en nuestras democracias de masas es una proporción más bien pequeña (Walzer, 1993: 315). Ese es el marco de referencia donde la voluntad general marca grandes límites y rumbos.

Sin embargo, los espacios de deliberación pública necesitan materializar los pasos, ritmos y características concretas del trayecto a recorrer.

De esta forma, la disputa está en los espacios en los que temáticamente o subterritorialmente se utilizan formas de participación y de representación, de mediación o de cogestión. “El cómo” forma parte de agendas limitadas que deben constreñirse a los grandes límites marcados en el espacio político. Pero, como argumentamos con anterioridad, los ciudadanos detentadores de otros derechos, además del voto, tienen la oportunidad de definir, con sus entradas y salidas de los espacios de poder, los puntos concretos de la carta de navegación.

Y como estamos hablando de derechos, y no de distribuciones de poder, los grupos concernidos por una situación de inequidad o, peor, de negación de derechos, deben contar con mecanismos institucionales –jurídicamente reconocidos– con los que puedan ejercer legítimamente su presión, mecanismos donde puedan llevarse a cabo la persuasión y la negociación necesarias para realizar lo que el sistema convencional de representación de intereses (esto es, 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 sociales “parciales” tienen un tipo de representación característica por la cual 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 pública que está siendo puesta en marcha. La demanda y la necesidad (la vigencia del derecho) complejizan y modifican la constitución del espacio sectorial, que sí resuelve necesidades y que no quita legitimidad al sistema convencional, sino que construye legitimidad en la política pública.

A estos espacios de participación, interpelación y control del poder estatal los denominamos interfaces socioestatales. El proceso de creación de nuevas interfaces socioestatales tiene varias formas. Por un lado, el Estado se reforma y construye realidades institucionales, reconociendo las interfaces que ya existían o creando a propósito las que no estaban. En esos espacios la negociación logra un estatuto público, lo que cambia las reglas en la relación sociedad-Estado: ya no es la negociación particularista y privatista la que funciona como mecanismo de resolución de conflictos, sino que se crean espacios públicos a través del reconocimiento de esferas temáticas, en las que se buscan salidas a la ineficacia de los medios convencionales. Así, se crea una esfera de actuación que debe ser constituida conjuntamente por el Estado y la sociedad, sin la intermediación necesaria de los partidos políticos. No se trata de plantear la abolición del sistema de partidos sino de pluralizar las

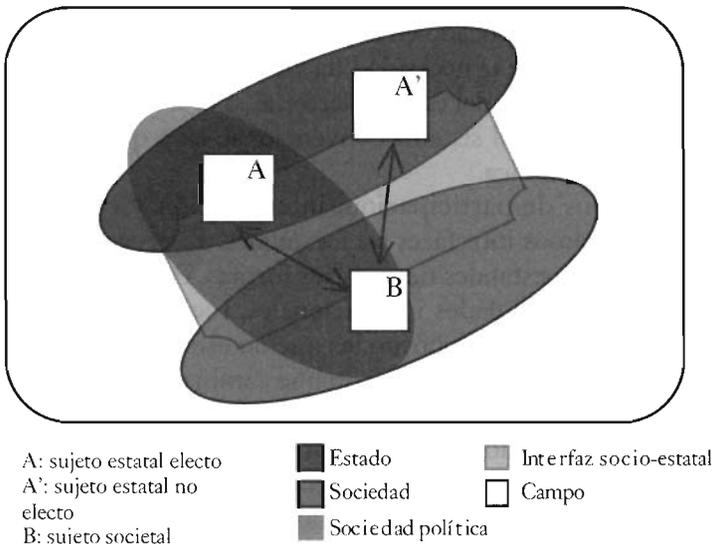
esferas legítimas de creación de la voluntad común, desde la idea de una necesaria igualdad compleja. En síntesis, a partir de este conjunto de ideas pensamos que pueden elaborarse justificaciones no coyunturales para diversas formas de participación ciudadana, más allá de lo electoral.

Una vez que hemos avanzado en esto, debo regresar y retomar un segundo par de preguntas que nos evoca la gran diversidad de evidencia empírica que tiene que ver “con eso que llamamos participación”: esto es, ¿desde qué perspectiva podemos entender dicha complejidad?; y, también, ¿qué relación guardan las formas específicas de participación extraelectoral con los procesos de democratización?

Las formas de relación socioestatal²

Empecemos por recordar nuestra brújula en este aparente caos de la participación. La interfaz socioestatal es una noción que creamos para tratar de comprender los espacios de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente (véase gráfica 1).³ Estas inter-

GRÁFICA 1
ACTORES Y RELACIONES EN EL CAMPO Y LA INTERFAZ



² En Isunza y Hevia, 2005 se desarrolla con amplitud este tema.

³ Para profundizar en la noción sociológica de “sujetos intencionales” desde una perspectiva basada en John R. Searle, puede consultarse García Selgas, 1994.

faces socioestatales están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan⁴ como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos. Desde este punto de vista, en ciertos casos empíricos que hemos estudiado (como los consejos ciudadanizados, sean consultivos o decisorios) se desarma el prejuicio de la existencia intrínseca de virtudes en la sociedad civil y malignidades en lo estatal. Así, “al contrario de ser portadores de reivindicaciones *a priori* justas y legítimas, los movimientos sociales y organizaciones voluntarias de la sociedad civil tienen que enfrentar el difícil *aprendizaje de la gestión pública*, que va siendo realizado en medio de fuertes tensiones y contradicciones, entre éstas, inclusive, una fuerte asimetría de poder entre los representantes de la sociedad civil y los del Estado” (GECD, 1999: 70-71).

La enorme heterogeneidad de las relaciones sociedad civil-Estado en el México actual reclama, para su descripción y análisis, un esfuerzo de ordenamiento. Partimos de que México se encuentra en un proceso de desarticulación del régimen social-autoritario, lo que se traduce en una mixtura de instituciones civiles y estatales. Por un lado, existen nuevos interlocutores sociales que han dejado de funcionar como correas de transmisión del partido de Estado (el Partido Revolucionario Institucional, el PRI). A partir de los años ochenta, y en el ámbito federal desde los noventa, se da una nueva realidad de autoridades elegidas con legitimidad (gracias a la progresiva limpieza de las elecciones) y sometidas al escrutinio de la ciudadanía, la cual reclama, cada vez más, rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En tercer término, los actores, como sus demandas, son poco a poco más diversos y plurales. Finalmente, se va generalizando el descrédito de las dádivas clientelares del antiguo régimen, frente a las cuales se definen políticas públicas que remiten progresivamente a nociones de ciudadanía.

En este contexto, la noción de interfaz socioestatal⁵ permite reducir la lógica de las interacciones a dos formas básicas de intercambio, más allá de los actores concretos que les den vida. Por un lado, las relaciones socioestatales en las que se intercambia información, es decir, los mecanismos donde se toman acuerdos no vinculantes (relaciones de “hacer saber” que se traducen

⁴La demanda social crea Estado (ésta es la lógica de las “luchas por el reconocimiento”) cuanto también el Estado crea sociedad. El estado, vía la definición de una política pública, crea interlocutores que no siempre son beneficiarios; hay ejemplos de construcción de una interfaz socioestatal, como la contraloría social, donde precisamente se trata de crear interlocutores no “beneficiarios”, sino “vigilantes”.

⁵Los tipos ideales, en sentido weberiano (Weber, 1964), no significan descripciones de la realidad sino abstracciones de la misma que sirven como referencia analítica de su complejidad. Así, los tipos ideales de relación sociedad civil-Estado son una “brújula” analítica para describir y comprender las formas concretas recopiladas en el mapa de estos mecanismos de intercambio, así como en formas menos institucionalizadas de relación socioestatal.

en *tipos ideales cognoscitivos*); por el otro, los mecanismos vinculantes (relaciones de “hacer hacer”, o *tipos ideales políticos*).

En síntesis, los tipos cognoscitivos son:

1. *Interfaz de contribución* (participación social informativa)
 $SC \rightarrow E$, en la que la sociedad civil informa al Estado.
 Ejemplo: buzones de quejas y formas tenues de consulta sectorial y temática; mecanismos de “atención ciudadana”.
2. *Interfaz de transparencia* (información gubernamental)
 $SC \leftarrow E$, en la que el Estado informa a la sociedad civil.
 Ejemplo: páginas de Internet gubernamentales, informes regulares de gestión gubernamental y las campañas mediáticas del Estado.
3. *Interfaz comunicativa* (colaboración informativa)
 $SC \leftrightarrow E$, en la que sociedad civil y Estado se informan mutuamente, se comunican.
 Ejemplo: mecanismos de transparencia de la información pública gubernamental y consejos consultivos con carácter no vinculante.

Los *tipos políticos* son:

4. *Interfaz mandataria* (democracia directa, control social)
 $SC \Rightarrow E$, en la que la sociedad civil controla, domina o dirige el Estado.
 Ejemplo: mecanismos de democracia directa como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular; contralorías sociales en “sentido fuerte”; elecciones de los gobernantes y legisladores en los ámbitos federal, estatal y municipal.⁶
5. *Interfaz de transferencia* (políticas públicas subrogadas, transferencia de políticas)
 $SC \Leftarrow E$, en la que el Estado controla, domina o dirige la sociedad civil.
 Ejemplo: proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC); proyectos culturales, las obras con participación social (mano de obra), y las investigaciones hechas por instituciones académicas y OSC, con recursos públicos bajo contrato.

⁶ En la literatura sobre rendición de cuentas (O'Donnell, 1994), las elecciones se definen como la “rendición de cuentas vertical”, diferente de los tipos “social” (Smulovitz y Peruzzotti, 2000 y 2002) y “transversal” (Isunza, 2002) en los que también existe una relación sociedad civil-Estado orientada por la responsabilización y el control, pero con mecanismos diferentes: las elecciones, las movilizaciones sociales y la participación de ciudadanos, en calidad de tales, dentro de cuerpos estatales cogestivos.

6. *Interfaz cogestiva* (cogestión)

$SC \Leftrightarrow E$, en la que sociedad civil y Estado mantienen una relación de cogestión.

Ejemplo: Consejos electorales del Instituto Federal Electoral; otros consejos cuyas decisiones son de carácter vinculatorio.

A partir de esta tipología pueden distinguirse niveles de institucionalización de las interfaces socioestatales que suelen caracterizarse como *mecanismos de participación ciudadana*.⁷ De esta forma, cada campo de la política pública (salud, educación, seguridad ciudadana, campo, mujeres) puede contar con mecanismos para que la sociedad civil participe en la planeación y gestión de las políticas específicas.⁸

Una segunda forma de concebir las relaciones entre la sociedad civil y el Estado está marcada por el discurso de la *accountability*, o *rendición de cuentas*,⁹ entendida como una nueva etapa en la discusión de los procesos de democratización que va más allá de las relaciones tradicionales entre gobernantes y gobernados.

En la lógica de la noción de interfaz de rendición de cuentas, aparece como prerrequisito fundamental la posibilidad de contar con actores sociales informados y con mecanismos claros para acceder a la información pública, lo que se conoce como *transparencia*.¹⁰

De esta forma, tenemos tres nociones del sentido común que se relacionan con diversos mecanismos de comunicación entre la sociedad y el Estado: la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

⁷ La participación ciudadana es definida por Nuria Cunill (1997: 74) como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas”. Su pertinencia, desde este punto de vista, no sólo se basa en el mejor desempeño de la administración pública sino que “incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía” (Ziccardi, 2004: 10).

⁸ Para comprender mejor la dinámica de estas relaciones posibles debe identificarse el grado de intensidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como el momento de la política pública en la que ésta se lleva a cabo. La intensidad de la participación puede ir desde el acopio de información hasta el “facultamiento”, pasando por la consulta, la evaluación conjunta, el compartir la toma de decisiones y la colaboración (World Bank, 1994: 12; Fox, 2002: 108). Por otro lado, pueden diferenciarse las experiencias a partir de la fase de la política donde la incidencia ocurre: formación de la agenda de gobierno, definición de un problema público, construcción de las opciones de política, elección de la opción política, ejecución de la política, evaluación y/o aprendizaje (Aguilar, 2001: 107).

⁹ La discusión sobre la rendición de cuentas la abordaremos en el siguiente apartado.

¹⁰ El desarrollo de mecanismos de transparencia y R&C se vincula directamente con una perspectiva de derechos por medio del control y vigilancia de las políticas públicas. El reconocimiento de los derechos tiene importantes repercusiones en la relación entre la sociedad civil y el Estado en dos sentidos: la obligatoriedad por parte del segundo de cumplir y hacer cumplir los derechos por medio de la realización de políticas públicas y, por el otro, la posibilidad de exigir el cumplimiento de los derechos que tienen los ciudadanos. Así, al controlar y vigilar la política pública, la transparencia y la rendición de cuentas adquieren mayor peso dentro de los requisitos indispensables en los procesos de profundización democrática (Isunza, 2002; Hevia, 2004).

Los mecanismos de participación ciudadana, de transparencia o de rendición de cuentas en México pueden entenderse también como un *continuum de formalidad-informalidad* que se traduce en diversas normatividades y mecanismos informales tanto de presión (mítines, plantones, tomas de oficinas) como de negociación (mesas de concertación). Revisemos brevemente esta parte del fenómeno.

La ciudadanía crea espacios de interlocución con el Estado mediante manifestaciones públicas, aunque la efectividad de las mismas es desigual. Algunas de estas movilizaciones son rituales que han evolucionado a lo largo del tiempo, y su transformación cobra sentido a partir del contexto sociopolítico. Las movilizaciones de los años setenta y ochenta cumplían la función de permitir el acceso a ciertos actores sociales a la esfera pública, quienes, al crear agenda, visibilizaban o tematizaban problemas que no eran procesados en las instituciones del régimen social-autoritario. En aquel momento se trataba de mostrar capacidad de movilización y fuerza, en un contexto donde los medios de información negaban su existencia de manera casi unánime. A partir de la pluralización de la sociedad política a finales de los años ochenta (partidos políticos presentes en gobiernos locales y estatales, así como en la legislatura federal) y de la mayor autonomía y fortalecimiento de la sociedad civil, las manifestaciones dejan de ser sólo un medio de adhesión (de las organizaciones corporativas hacia el régimen priísta), o de denuncia y creación de agenda (de actores autónomos u opositores al régimen), para convertirse, también, en un mecanismo ritual que abre espacios para la *concertación* entre actores civiles y estatales cada vez menos unánimes. Esta diversidad de significados de las manifestaciones públicas se mantiene en una mixtura que toma facetas particulares a partir de la alternancia en los gobiernos de los ámbitos federal, estatal y municipal, junto con la pluralidad instalada en las legislaturas estatales y la federal. Así, la cantidad y frecuencia de las marchas y plantones parece aumentar pero, al mismo tiempo, no prescinden en la mayoría de los casos de las formas institucionales de resolución de los conflictos: acompañan a otros mecanismos, no los suplantán.

Una forma de relación entre la sociedad y el Estado muy importante, por su generalización social en toda la geografía nacional, son las campañas de comunicación del segundo en los medios de información masivos. Otra función de los medios en la relación de la sociedad civil con el Estado tiene que ver con la vigilancia y el control.

Los medios masivos de información funcionan como vehículo para la materialización de las relaciones Estado-sociedad civil, así como mecanismo para rebajar la presión de ésta sobre aquél. Estas relaciones son tanto de “arri-

ba hacia abajo” (a través del uso del tiempo oficial para entregar información y construir cierta opinión pública), como de “abajo hacia arriba” (mediante el uso ciudadano de espacios de denuncia y control utilizados de manera limitada).

En resumen, podemos definir que la hipótesis general para explicar algunos de los principales cambios en la lógica de la generación de interfaces socioestatales en México en los últimos 35 años, es que la transformación del régimen necesitó de nuevos interlocutores. Por otro lado, a partir de la alternancia en los gobiernos locales y estatales, se fueron generalizando las interfaces para el mejor desempeño de la función pública; de ahí se prosiguió en el periodo 1994-1997 con una pérdida paulatina del control priísta del legislativo federal, que creó nuevas instituciones más independientes y con poder autónomo; finalmente, la alternancia en el Ejecutivo federal hizo posible pluralizar los interlocutores en varias instancias y retomar el tema de la transparencia y el reconocimiento (no exento de contradicciones) de las OSC como sujetos democratizadores.

Finalmente, cuando revisamos los tipos concretos de relación entre sociedad civil y Estado, encontramos una configuración particular dependiendo la zona del aparato del Estado con la que se relacionan los actores civiles. En el discurso de varios funcionarios públicos se identifica una especie de “núcleo duro” del Estado, en el cual la participación ciudadana tendría una especie de dificultad intrínseca para desarrollarse. Este “núcleo duro” serían los sectores de seguridad nacional y seguridad pública, la política económica, hacendaria y financiera, así como la organización de las elecciones de los servidores públicos.

En el caso mexicano, sin embargo, tenemos el contraejemplo de este último sector de la política pública donde la máxima autoridad estatal encargada de organizar las elecciones tiene, no sólo mecanismos múltiples de participación ciudadana (de intercambio de información), sino incluso su máximo órgano de decisión es una interfaz socioestatal mandataria, es decir, de cogestión (el Consejo General del IFE). Así las cosas, persiste una pregunta clave: si el árbitro de las disputas electorales tiene como columna vertebral formas diversas y complejas de participación ciudadana, ¿por qué no podemos diseñar mecanismos efectivamente participativos en la definición e implementación de la política económica, hacendaria o de seguridad pública? En otras palabras, ¿se sostiene el argumento de que sí es posible y hasta deseable que los ciudadanos tomen en sus manos (o, por lo menos, tengan la posibilidad de hacerlo) el mecanismo por el cual se elige a los representantes y, al mismo tiempo, tengan vedada la definición de la carta de navegación debido a que “ya se eligió a los legítimos representantes”?

TABLA 1
RESUMEN ANALÍTICO DE LAS INTERFACES SOCIOESTATALES
(Ordenadas en seis tipos)

	<i>Tipo 1</i> <i>Interfaz de</i> <i>contribución</i> $SC \rightarrow E$	<i>Tipo 2</i> <i>Interfaz de</i> <i>transparencia</i> $SC \leftarrow E$	<i>Tipo 3</i> <i>Interfaz</i> <i>comunicativa</i> $SC \leftrightarrow E$	<i>Tipo 4</i> <i>Interfaz</i> <i>mandataria</i> $SC \Rightarrow E$	<i>Tipo 5</i> <i>Interfaz de</i> <i>transferencia</i> $SC \Leftarrow E$	<i>Tipo 6</i> <i>Interfaz</i> <i>cogestiva</i> $SC \Leftrightarrow E$
<i>Caso paradigmático</i>	Sistema de quejas	IFAI	Consejos consultivos	Cocicovis	Oportunidades	IFE
<i>Cuándo se crearon</i>	Siglo XVII	2002	Década de los ochenta	1991	Década de los noventa	1996
<i>Orden de aparición</i>	1	6	2	4	3	5
<i>Condiciones favorables para su creación</i>	Derecho de petición. Nueva administración pública. Presiones sociales, tradición colonial.	Alternancia. Contexto favorable de políticas globales anticorrupción (BM, OCDE, USAID, etcétera).	Crisis de legitimidad. Necesidad de incorporación de usuarios, expertos y ciudadanos probos para abatir el déficit de legitimación. Irrupción de nuevos temas y actores: derechos humanos, medio ambiente, etcétera. Sociedad civil demandante de participación.	Crisis de legitimidad. Proyecto salinista de creación de nuevos actores sociales.	Reducción del estado de bienestar. Reformas estructurales. Transferencia de responsabilidades estatales a la sociedad civil. Sociedad civil demandante de participación.	Crisis de legitimidad de las elecciones. Participación de la sociedad civil en organizaciones prodemocráticas.
<i>Actores clave para su implementación</i>	Sistema burocrático orientado a la mejora de servicio. (<i>Inputs</i> para elevar la calidad de atención al <i>cliente</i>).	Grupos de cabildeo técnica y políticamente eficientes. (Grupo Oaxaca, Alianza, Convergencia, etcétera).	Sociales y políticos (aumento de la presencia de OSC con capacidades técnicas y apertura política).	Políticos (necesidad de legitimidad por descrédito de las urnas) y sociales (potenciados a través de su participación en políticas públicas: control, definición, evaluación).	Políticos (transferencia de acciones, implantación de infraestructura, discurso participacionista) y sociales (dispuestos a ejecutar la política pública bien por necesidad, convencimiento o como proyecto de acción).	Políticos (abiertos al cambio de paradigma y en un contexto de necesidad de legitimidad) y sociales (con proyecto de participación y capacidades técnicas).
<i>Intención estatal dominante</i>	Conocer y procesar demandas y peticiones.	Abatir corrupción.	Inclusión de nuevas voces.	Legitimar decisiones clave o gobiernos.	Transferir responsabilidades.	Legitimar sistema político.

	<i>Tipo 1</i> <i>Interfaz de contribución</i> SC→E	<i>Tipo 2</i> <i>Interfaz de transparencia</i> SC←E	<i>Tipo 3</i> <i>Interfaz comunicativa</i> SC↔E	<i>Tipo 4</i> <i>Interfaz mandataria</i> SC⇒E	<i>Tipo 5</i> <i>Interfaz de transferencia</i> SC⇔E	<i>Tipo 6</i> <i>Interfaz cogestiva</i> SC↔⇒E
<i>Impacto de la alternancia en la evolución de los mecanismos</i>	Bajo positivo. Sin novedades.	Alto positivo. Nueva institucionalidad.	Medio positivo. En política social principalmente.	Alto negativo. Pierde importancia y terreno la contraloría social.	Bajo negativo. Recentralización de la política social genera más participación obligada.	Bajo positivo. No se modifican las reglas y resalta la importancia del desempeño de los actores.
<i>Funcionamiento y eficacia</i>	Peticiones eficaces, quejas aparentemente ineficaces (salud, educación).	Limitada: los usuarios de la información todavía son pocos.	Desigual en la literatura: mujeres-alto, pero seguridad-bajo. Depende de actores y diseño.	Desconocida tendiendo a ser baja. No se cuenta con datos para medir su eficacia.	Tendencia a la alta: nuevas áreas que se transfieren (integración de los vulnerables, proyectos, cultura, etcétera)	Media. Diseño no asegura desempeño.
<i>Gobernabilidad (relación eficiencia-legitimidad)</i>	Eficiencia (el gobierno resuelve las peticiones de los quejosos).	Legitimidad (el gobierno es transparente).	Legitimidad (el gobierno escucha a todos).	Legitimidad (ciudadanos tienen decisión sobre los actos públicos).	Legitimidad (beneficiarios participan de los programas).	Legitimidad-Eficiencia (ciudadanos hacen que las elecciones sean limpias).
<i>Debilidades/límites</i>	Discrecionalidad en la resolución de los asuntos.	Falta demanda ciudadana.	Falta eficacia y funcionamiento de consejos existentes sólo en el papel.	Falta eficacia.	Obligatoriedad de participación, sobrecarga del ciudadano/usuario.	Cooptación o neutralización política de la ciudadanía participante.

Sin lugar a dudas, la participación de la sociedad en las interfaces debe ser concebida como positiva en varios sentidos. En primer lugar, en las dependencias públicas y en sus programas concretos donde se da la participación ciudadana existe una mayor efectividad de la política pública. Asimismo, cuando la participación ciudadana puede realizarse en una interfaz donde se articulan varias dependencias públicas, se potencia la incidencia de los actores civiles. En tercer lugar, cabe destacar que, en las experiencias revisadas, la capacidad técnica y política de los actores es crucial para el éxito (o fracaso) de las interfaces socioestatales, algo que es válido para los funcionarios públicos y los ciudadanos concernidos. Finalmente, debe destacarse que la participación ciudadana debe tener consecuencias, tanto en las interfaces consultivas como en las decisorias; en las experiencias analizadas, se observa un descrédito inmediato cuando se vacía de sentido la participación (la confianza es un bien difícil de crear y fácil de destruir).

La fundamentación de la participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las políticas públicas tiene la mayor relevancia en el debate público contemporáneo. El argumento de la pluralización de espacios para el ejercicio del poder en las sociedades complejas nos parece una salida fructífera a una nueva generación de procesos de democratización en nuestro entorno. Esto nos permite trascender las lógicas coyunturales o simplemente funcionales de la participación ciudadana, en favor de una base sistémica y legitimadora que se traduce en la institucionalización de diversas interfaces socioestatales de varios tipos.

En este sentido, se destacan los casos de aportes a los procesos de democratización de los diferentes tipos de interfaces socioestatales, en particular aquellos que se dedican al control con consecuencias del aparato estatal. Esto es cierto, incluso en ejemplos de participación ciudadana en el llamado “núcleo duro” del Estado.

Rendición de cuentas: una propuesta desde el proyecto democratizador¹¹

*La norma de la rendición de cuentas
continúa el proyecto de la Ilustración
de sujetar al poder no sólo al estado de derecho (rule of law)
sino también al imperio de la razón (rule of reason)...
La rendición de cuentas es antitética
al poder monológico*

Andreas Schedler¹²

Una vez que desarrollamos (en el apartado de la página 266) los principales argumentos que reivindican la necesidad de la existencia de las formas de participación ciudadana más allá de las elecciones, entendidas como prácticas de profundización del proceso de democratización, nos dedicamos (en el apartado de la página 270) a definir los conceptos básicos para abordar la institucionalización de los espacios de interrelación entre la sociedad y el Estado. Finalmente, en este apartado, nos concentraremos en una práctica especial que se desarrolla en alguna de esas interfaces socioestatales: el control social del aparato estatal. Sin embargo, primero debemos delimitar qué entendemos por “rendición de cuentas”, cuáles son sus contenidos y referentes, y cómo lo relacionamos con esas prácticas que no se conforman con los

¹¹ Una primera versión se publicó en Isunza, 2004.

¹² “The norm of accountability continues the Enlightenment’s project of subjecting power not only to the rule of law but also to the rule of reason... Accountability is antithetical to monologic power” (Schedler, 1999a: 15).

contrapesos entre los poderes del Estado, la transparencia de la información gubernamental, las elecciones de representantes ni con las movilizaciones que activan o tensionan los demás mecanismos de *accountability*. Así, me centraré en las prácticas que llamamos de “rendición de cuentas transversal”.

Significado del concepto

El término “rendición de cuentas” se forma con “rendición”, originado en el latín *reddere*, el que “junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añade”. Así, “rendir gracias” significa “agradecer” y “rendir obsequios” quiere decir “obsequiar” (RAEL, 1992: 1796). Por otro lado, “cuentas” tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por *com-*, “juntos, colectivamente” más *putare* “valuar, juzgar, calcular, verificar (una cuenta), limpiar” (Gómez de Silva, 1988: 185-186). Por lo tanto, “rendición de cuentas” es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo.

Cuando revisamos la versión del concepto inglés *accountability*, cuya raíz es *account* y a su vez *count*, descubrimos que comparte con el término español el origen latino *computare* (WEUD, 1996: 13, 420, 460-461). Por lo anterior, nos parece ampliamente justificado utilizar sin temor “rendición de cuentas” y no *accountability*, para referirnos a la compleja red de mecanismos que ciertas sociedades contemporáneas hemos construido para controlar a los políticos y los burócratas.

Es interesante insistir que “contar” o “computar”, ya sea en inglés o en español, remiten a dos significados complementarios que sólo después de siglos de uso social han creado sus acepciones actuales. 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.

Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas

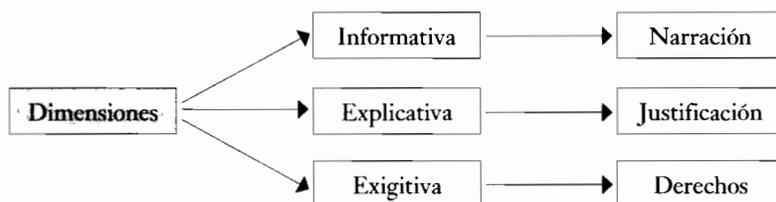
En resumen, el uso del término rendición de cuentas (en adelante, Rdc) remite a significados como enumeración y justificación pero también a una tercera idea: la sanción. Y esta última es resultado lógico cuando quien se justifica no logra convencer a quien le interpela.¹³ De esta forma, las dimen-

¹³ La Rdc significa, en el saber popular, que “quien la hace, la paga”; o, como dice Andreas Schedler (2002), la Rdc está formada por dos dimensiones utilizadas como título de un clásico de Michael Foucault: *Vigilar y castigar*. Véase también Schedler, 1999b.

siones básicas de la RdC son tres:¹⁴ 1. la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2. la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; y 3. la exigitiva¹⁵ que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización o el castigo (Schedler, 1999a: 15) (véase diagrama 1).

DIAGRAMA 1

DIMENSIONES CONCEPTUALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Lógica de la interfaz de la rendición de cuentas

La estructura lógica de la RdC consiste en dos actores, 1 y 2, así como una acción del primero que llamaremos A1 (Elster, 1999: 255). El número 1 es el actor que da cuentas sobre A1 porque 2 se lo exige, presuponiendo que se dan un par de condiciones: primero, que el sujeto 1 actúa en nombre de 2, y, segundo, que este sujeto 2 tiene el poder institucional o legal para premiar o castigar al sujeto 1 por sus actividades o productos resultado de esta relación (Fearon, 1999: 55; Schedler, 1999a: 17).

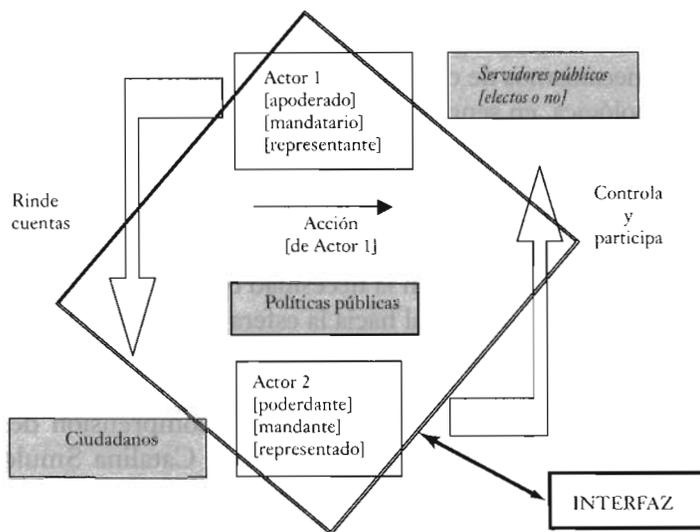
De manera más concreta, el sujeto 1 es el apoderado o mandatario, quien también puede ser pensado como el representante. Y el sujeto 2 es el poderdante o mandante, quien puede ser visualizado como el representado. El sujeto 1 serán los políticos electos o burócratas no electos —es decir, los servidores públicos—, mientras que el sujeto 2 son los ciudadanos, ya sea como individuos o como actores colectivos. Las que hemos llamado A1, o acciones del sujeto 1, son las políticas públicas en general.

¹⁴ En este sentido también Robert D. Behn (2001: 4) piensa que la rendición de cuentas significa responder, explicar, justificar y, finalmente, reconocimiento o castigo.

¹⁵ “Exigitivo” es un neologismo que merece utilizarse en este sentido que no corresponde ni a pedir (sentido lato) ni a rogar, sino precisamente a exigir, esto es, “pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho” (RAEL, 1996: 933). No sólo es pedir imperiosamente, sino solamente aquello a lo que se tiene derecho. Para una discusión sobre la relación entre derechos humanos, rendición de cuentas y esta dimensión exigitiva, véase Isunza, 2002.

Finalmente, la lógica de la rendición de cuentas tiene que ver con la creación de una interfaz,¹⁶ definida como un espacio relacional que puede ser analizado “por una parte, en términos de intereses sociales confrontados y por otra, en términos de las interpretaciones e información presente en interacciones estratégicas durante el proceso de implementación [de la política pública]” (Roberts, 2001: 3). ¿Qué implica entonces la mirada de los espacios institucionales de rdc desde la perspectiva del concepto interfaz? En el siguiente diagrama se presentan sus principales elementos.

DIAGRAMA 2
LÓGICA DE LAS INTERFACES DE RENDICIÓN DE CUENTAS



Tipos de rdc a partir de metáforas espaciales

Como es bien conocido, una de las propuestas analíticas más utilizadas para entender los mecanismos de rendición de cuentas es la que propuso Guillermo O'Donnell a partir de una metáfora espacial: los dividió en horizontales y verticales (O'Donnell, 1994). La rdc horizontal (horizontal *accountability*) remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del Estado y, como correlato, tendríamos una rendición de cuentas vertical (vertical *accountability*) donde la sociedad es quien controla las acciones del Estado.

¹⁶Nuestra referencia para el uso del concepto “interfaz” son las propuestas de Norman Long y los trabajos desarrollados bajo su inspiración en la Universidad de Wageningen, Países Bajos. Véase Long, 1999.

Para O'Donnell (1998: 162), la RdC vertical se conforma de “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”. Por otro lado, la RdC horizontal significa “la existencia de agencias estatales¹⁷ que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O'Donnell, 1998: 173-174).

A partir de estas ideas seminales, otros autores han ampliado y afinado el instrumento topológico propuesto por O'Donnell. Por ejemplo, Hugo Alfonso Muñoz (2000: 10) aumenta una dimensión externa al marco del Estado-nación, con los mecanismos de control internacionales (o extraorgánicos). Desde esta visión topológica, en sentido inverso a lo propuesto por Muñoz, Jonathan Fox y L. David Brown han llamado la atención sobre las amplias perspectivas para los mecanismos de RdC que incluyen una combinación de actores sociales locales y redes internacionales de vigilancia sobre los organismos multilaterales y las políticas públicas que se realizan en esas instancias (Fox y Brown, 1998). En otro lado, Fox insiste en la necesidad de mecanismos de control que vayan desde la sociedad civil local hacia la esfera internacional, pasando por la nacional, en correspondencia con la integración multinivel del proceso de las políticas públicas en el presente (Fox, 2000: 16).¹⁸

Sin embargo, un avance sustancial para la comprensión de los mecanismos de RdC lo hicieron Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2000 y 2002) mediante su concepto de RdC social (societal *accountability*) el cual enlaza las discusiones previamente citadas con ideas provenientes de la “literatura sobre sociedad civil y esfera pública” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 29). Éstos definen la RdC social como

un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas... [la RdC] social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales... [así], a diferencia de los mecanismos electorales, la [RdC] social puede

¹⁷ O'Donnell (1998: 175-176) insiste que estas agencias estatales autónomas deben operar como redes, en el sentido de su entrelazamiento funcional y necesaria interacción.

¹⁸ En esta misma dirección, Andreas Schedler (1999b) identifica cuatro posibles fuentes de “creación y reforma institucional” de la RdC: “por arriba” (gobiernos), “por abajo” (sociedad civil), “por dentro” (burócratas) y “desde afuera” (actores internacionales).

ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa “a pedido” y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares. Tal como sucede con los horizontales, los mecanismos sociales pueden supervisar la legalidad de los procedimientos seguidos por políticos y funcionarios públicos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32-33).

A estos tipos de RdC (horizontal, vertical, social e internacional), proponemos un tipo: la RdC transversal. Esta forma de RdC es “dirigida a través” de las instituciones del Estado, y, por lo tanto, “se extiende atravesando de un lado a otro” (RAEL, 1992: 2012), es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta dentro del Estado. La RdC transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas 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. Estamos hablando en el caso mexicano de los consejos ciudadanizados que, o bien tienen funciones directivas, como en el Instituto Federal Electoral, o bien tienen funciones consultivas y de control, como en las comisiones gubernamentales de derechos humanos.

Como en el caso de los ejemplos sociales de RdC, los interfaces transversales pueden ejercer funciones políticas y legales, pero principalmente sobre los burócratas (directamente) y sólo indirectamente sobre los políticos. Otra semejanza con los mecanismos sociales es que los transversales no se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos, sino también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de RdC (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 36).

Visto en conjunto, el fenómeno de la RdC es una “constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas” que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros relacionados con, los productos resultados de y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas (Behn, 2001: 6). Estos mecanismos, vistos en su conjunto a partir de las metáforas espaciales, nos dan el diagrama 3.

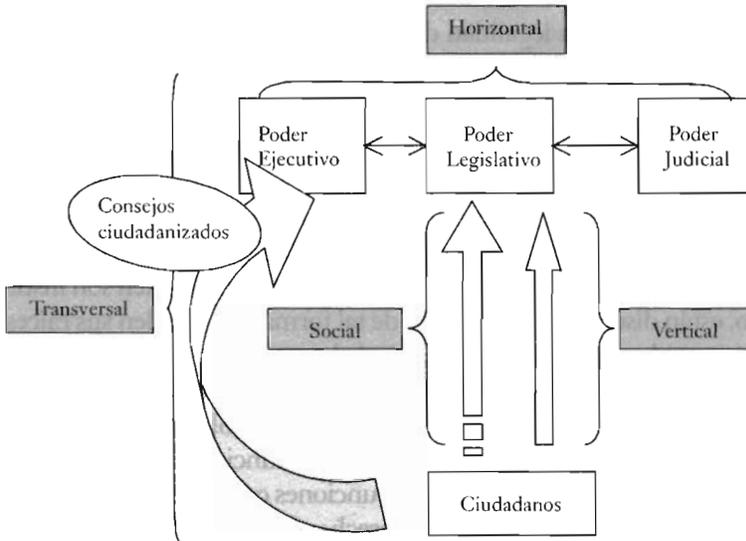
Lógica temporal de la rendición de cuentas

Normalmente se piensa la rendición de cuentas como un ejercicio para realizar después que el acto bajo escrutinio se llevó a cabo.¹⁹ Sin embargo, la

¹⁹ Es el sentido de los informes periódicos de los gobernantes sobre su gestión ante el Poder Legislativo y los medios de información.

DIAGRAMA 3

METÁFORAS ESPACIALES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



RdC debe pensarse como una totalidad formada por tres posibles momentos oportunos para la participación de la sociedad civil: antes (RdC prospectiva), durante (RdC procesal) y después (RdC retrospectiva) del acto de autoridad del que se rinde cuentas.²⁰

No es algo resuelto y transparente, como a veces se piensa, la relación entre el proceso total de las políticas públicas (que incluye el diseño, la ejecución y el balance de los resultados) y la RdC como constelación de fuerzas múltiples. De esta forma, para Robert D. Behn (2001: 64-115), hay cuatro preguntas clave para entender la RdC democrática: 1. ¿Quién decidirá los resultados que se producirán?, 2. ¿quién es el responsable de hacer estos resultados?, 3. ¿quién es el responsable de llevar a cabo el mecanismo de RdC?, y 4. ¿cómo funcionará el proceso de RdC? En la respuesta a la primera pregunta, se incluye un tema clave en la administración pública moderna, la llamada “dicotomía” de la misma: ¿qué tanto la burocracia es la que determina los resultados concretos de las políticas públicas? o, de manera inversa, ¿en qué grado las políticas públicas son definidas por los ciudadanos a través

²⁰Ligia Bolívar (1999) define como reto clave para la sociedad civil en la lucha por la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, la participación de la sociedad civil en el (1) diseño y planificación, (2) ejecución y seguimiento administrativo, y (3) evaluación, de las políticas públicas.

de sus representantes? Con estas preguntas en mente, podemos entender la trascendencia de construir mecanismos de RdC no sólo *ex post* sino también *ex ante* e incluso durante la efectuación de las políticas públicas.²¹

Así, en esta mirada desde un eje temporal, un primer momento es el *diseño* de las políticas públicas en el que los miembros de la sociedad civil organizada deben participar de la manera más activa posible. Es necesario, por supuesto, cierto conocimiento técnico especializado por parte de la sociedad civil y la existencia de una *permeabilidad*, de cierta *porosidad*, del Estado que haga posible una comunicación fluida en esta primera fase de la instrumentación democrática de políticas públicas. Sin lugar a dudas, la exigibilidad de la realización de los derechos y su contingente práctica de rendición de cuentas en esta fase requiere de alguna normatividad que eleve a rango vinculante las consultas a los afectados por las acciones del Estado (o de cualquier institución ligada a la rendición de cuentas). A la RdC en esta primera fase la llamamos “prospectiva”.²²

La *ejecución* de las políticas públicas es el segundo momento en el que la sociedad civil puede involucrarse en la RdC. En los espacios microsociales es donde las políticas públicas toman corporeidad y donde precisamente se redefinen las macropolíticas y los macrodiscursos. Incluso si ha habido participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas la renegociación se lleva a cabo en el espacio micro, por decirlo de alguna manera, “en el terreno”. Obviamente el conocimiento adecuado de las redes asociativas sobre la política específica que se está controlando es fundamental para el éxito de la práctica de la RdC. A este control sobre la ejecución de las políticas públicas, podríamos llamarlo RdC “procesal”.

El tercer momento clave para la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas es el más conocido y practicado: la evaluación de las políticas públicas. Debe insistirse, sin embargo, que el control sobre la política pública debe realizarlo un actor societal diferente a aquel que la ha ejecutado coordinadamente con el Estado. Finalmente, a este mecanismo *ex post* de RdC le llamaremos “retrospectiva”.²³ De esta forma, el eje temporal

²¹ En esta perspectiva, serían casos paradigmáticos de RdC procesal los presupuestos participativos y los consejos gestores brasileños (Navarro, 1998; Avritzer, 2002; y Tatagiba, 2002) y varias experiencias de la región que se han definido como experiencias de control social (Bresser y Cunill, 1998) o de participación ciudadana (Oxhorn, 2001).

²² Robert D. Behn (2001: 115 y ss.) afirma que precisamente existen dos enemigos poderosos de la RdC: el anonimato de los responsables de las políticas públicas y la falta de claridad de los objetivos o metas en las que se concretan dichas políticas.

²³ Para Cheibub y Przeworski (1999: 225), la RdC “es un mecanismo retrospectivo, en el sentido que las acciones de los gobernantes son juzgadas *ex post* por los efectos que éstas tienen”. Mientras que, yendo más allá, para John Elster (1999: 276) “cualquier sistema político descansa en una combinación de control *ex ante* y una rendición de cuentas *ex post*”. Sin embargo, nosotros pensamos que la RdC procesal es tan importante, o más, que las otras dos.

de los mecanismos de RdC nos ofrece esta triple tipología: “prospectiva”, “procesal” y “retrospectiva”.²⁴

Lógica temática de la rendición de cuentas

Un tercer eje para la elaboración de una tipología de los mecanismos de RdC (además de las metáforas espaciales y la lógica temporal) se basa en la actividad por la que el control se lleva a cabo en última instancia. Según Hugo Alfonso Muñoz (2000) y Miguel Gutiérrez Saxe (2000), hay tres tipos de RdC: 1. política: que utiliza el escrutinio público, los informes, el escrutinio del financiamiento y el prestigio de la política; 2. legal: que se basa en la eficacia y el respeto a la ley, la justicia pronta y expedita, las normas de conducta probas y la atención de quejas; y 3. administrativa: que se sustenta en la elaboración de objetivos y recursos con transparencia, en los controles e indicadores así como en la realización de la función pública con ética y responsabilidad.

Para Peruzzotti y Smulovitz (2002: 26), la RdC legal²⁵ “está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente”, mientras que la RdC política sería “la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias... [así, la RdC política] está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 27).

TABLA 2
TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS/DESDE
LOS EJES TEMPORAL Y TEMÁTICO

Tipo de rendición de cuentas	<i>Eje temporal</i> (Relación con los momentos de la política pública)		
	<i>Antes</i>	<i>Durante</i>	<i>Después</i>
	Prospectiva Política	Procesal Administrativa	Retrospectiva Legal Profesional

Eje temático

²⁴ El eje temporal de la RdC es analizado por Hugo Alfonso Muñoz (2000: 10) como tipos de control por oportunidad y expone tres formas de RdC, equivalentes a las que nosotros proponemos: preventiva, concomitante y represiva.

²⁵ En cambio, para Manuel Aragón (2002: 172 y ss.), la diferenciación entre “control político” y “control social” radica en la institucionalización del primero contra la no institucionalización del segundo.

Finalmente, Robert D. Behn (2001: 59) y Andreas Schedler²⁶ (1999a: 22-23), aportan una cuarta área de actividad para nuestra tipología: la rDC profesional. De esta forma, podemos resumir en la tabla anterior los tipos de rDC a partir de los dos ejes recientemente descritos.

Reflexiones finales

Este conjunto de reflexiones sobre la idea de la rendición de cuentas, trata de servir para la orientación en un debate marcado por proyectos políticos que no siempre se hacen explícitos. En primer lugar, he desarrollado una argumentación que fundamenta la existencia de formas institucionalizadas de participación ciudadana, más allá de las elecciones, entendidas como realidades no coyunturales de un proceso de democratización en marcha. La democratización no sólo entendida como la salida de un régimen autoritario, sino también como la profundización de una nueva relación entre ciudadanos y funcionarios públicos (electos o no). En este sentido, los procesos de democratización pueden ser entendidos como acciones complejas que involucran elecciones legítimas de representantes, la vigencia de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control social en los procesos electorales y en todos los demás tiempos no electorales, así como la existencia de cierto nivel de igualdad que haga viable la elección de los ciudadanos y su participación como derechos.

Nuestras sociedades complejas, definidas como sistemas de equilibrios y distribuciones de bienes (entre los que destaca el poder), han creado múltiples experiencias de participación ciudadana en expresa interlocución con el Estado. Con la finalidad de articular la descripción, el análisis y la interpretación de dichos espacios de intercambio socioestatal, desarrollamos y profundizamos cierta lectura de las interfaces socioestatales.

A partir de esas herramientas de análisis más sociológico, en el tercer apartado de este capítulo hago una revisión de la literatura especializada sobre el concepto *rendición de cuentas*, para argumentar a favor de una forma apenas descrita de este tipo especial de control del poder público por la sociedad: la rendición de cuentas transversal.

Como queda expuesto, subsisten tensiones en estas interfaces socioestatales de rendición de cuentas transversal: por un lado, los argumentos en contra

²⁶ Es verdad que Schedler en el documento citado amplía los tipos de rDC a más de las cuatro mencionadas (política, jurídica, administrativa y profesional) pero nos parece que pueden ser subsumidas en estas cuatro principales. Nos referimos a los tipos de rDC moral y electoral (se suman a política), la financiera (a la administrativa), y la constitucional (base, propiamente dicho, de la jurídica).

que sólo conciben su legitimidad a partir del principio de representatividad y, por el otro, el delgado equilibrio existente las potencialidades y cambios que logra el control social de los funcionarios públicos electos y noelectos, y la necesidad del funcionamiento eficiente y eficaz del Estado, entendido como el resultado de prácticas y tradiciones no democráticas.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis F., 2001, "Participación ciudadana. Una visión de Administración y Política Pública", en Gobierno de México: *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, México, Coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana/Banco Mundial/Fundación Comunitaria Morelense, pp. 97-111.
- ARAGÓN, Manuel, 2002, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- AVRITZER, Leonardo, 2002, "O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte", en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaço público no Brasil*, Sao Paulo, Editora Paz e Terra, pp. 17-45.
- BEHN, Robert D., 2001, *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brooking Institution Press.
- BOLÍVAR, Ligia, 1999, "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el papel de la sociedad civil", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): *Memoria. I Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos*, San José de Costa Rica, IIDH.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (eds.), 1998, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD.
- CHEIBUB, José Antonio y Adam Przeworski, 1999, "Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-249.
- CUNILL, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD.
- ELSTER, John, 1999, "Accountability in Athenian Politics", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 253-278.
- FEARON, James D., 1999, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance", en Adam Przeworski, Susan C. Stokes, y Bernard Manin: *Democracy,*

- Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 55-97.
- FOX, Jonathan, 2000, *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, Ponencia para la conferencia "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, Notre Dame, 8-9 de mayo.
- , 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, pp. 95-133
- y L. David Brown (eds.), 1998, *The struggle for accountability: the World Bank, NGO and grassroots movements*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- GARCÍA SELGAS, Fernando J., 1994, "Análisis del sentido de la acción: el trasfondo de la intencionalidad", en Juan Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
- GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática),²⁷ 1999, "Esfera pública e democracia no Brasil", en *Ideás. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, 5(2)/6(1), Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido, 1988, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUTIÉRREZ SAXE, Miguel, 2000, *Rendición de cuentas*, Conferencia dictada en el II Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos, IIDH, San José de Costa Rica.
- HEVIA, Felipe, 2004, *Rendición de cuentas (accountability): y participación ciudadana. Vínculos teóricos y prácticos*, Ponencia presentada en el "II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Desafíos de la gobernanza democrática en América Latina" de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas, México, 29-30 de septiembre y 1o. de octubre.
- ISUNZA VERA, Ernesto, 2002, *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*, Salamanca, Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.
- , 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

²⁷ Compuesto, en el momento de la publicación, por Ana Cláudia Teixeira, Ana Paula Paes de Paula, Carla Almeida, Evelina Dagnino, Lúcia Lüchmann, Luciana Tatagiba, Maria do Carmo Albuquerque, Regina Cláudia Laisner y Sérgio Resende Carvalho.

- Sociedad Civil núm. 8, Xalapa, Proyecto “Sociedad civil, espacio público y democracia en México”, Universidad Veracruzana, 2004.
- y Felipe HEVIA, 2005, *Relaciones sociedad civil-estado en México. Un ensayo de interpretación*, México, Ensayo de trasfondo (*Background paper*) para el Estudio sobre Instituciones y Gobernabilidad en México (IGR), Banco Mundial.
- LONG, Norman, 1999, *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, s/l.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso, 2000, *Rendición de cuentas y representación responsable. Informe Final de Consultoría*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/PNUD.
- NAVARRO, Zander, 1998, “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del «presupuesto participativo» del Porto Alegre (Brasil)”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós-CLAD, pp. 291-332.
- O’DONNELL, Guillermo, 1994, “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, 5, 1, p. 55-69.
- , 1998, “Accountability horizontal”, en *La Política*, 4, pp. 161-188.
- OXHORN, Philip, 2001, *La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), 2002, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- RAEL (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA), 1992, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Espasa-Calpe.
- ROBERTS, Bryan R., 2001, *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*, Wageningen, Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones.
- SCHEDLER, Andreas, 1999a, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F Plattner: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 13-28.
- , 1999b, “Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Federal Electoral/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1491-1505.

- , 2002, *Intervención en el Panel “Rendición de cuentas en México”*. Conferencia Internacional “México contra la corrupción”, Instituto Federal Electoral, México.
- 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, Indiana, University of Notre Dame. Notre Dame, 8-9 de mayo.
- 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*, México, Fondo de Cultura Económica/UNICAMP.
- WALZER, Michael, 1993, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, Max, 1964, *Economía y sociedad (Esbozo de sociología comprensiva)*, segunda edición en español, México, Fondo de Cultura Económica.
- WEUD (Webster’s Encyclopedic Unabridged Dictionary), 1996, 2a. ed., Nueva York, Random House.
- WORLD BANK, 1994, *The World Bank*, Washington, World Bank.
- ZICCARDI, Alicia (coord.), 2004, “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana. Las políticas sociales del espacio local”, en Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, Memorias I*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 9-19.

Capítulo 10

Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México*

John M. Ackerman**

Introducción

Hasta el momento, en ningún país se ha logrado el máximo grado de eficacia del estado de derecho. Es algo cuyos horizontes son siempre inestables, ya que el cambio societal y la adquisición de derechos provocan nuevas demandas y aspiraciones, mientras jamás se puede dar por asentada la eficacia de aquellos derechos que ya han sido conquistados... [N]uestras empresas intelectuales, si son correctamente entendidas, tratan de una teoría de democratización sin fin y siempre potencialmente reversible, más que de una democracia tout court.¹

LA LIBERALIZACIÓN DE LA competencia política puede o no producir la gobernabilidad democrática y el estado de derecho. Las elecciones no obligan a los burócratas o a los integrantes del poder judicial a rendir cuentas, envían señales extremadamente débiles sobre la rendición de cuentas a los servidores públicos electos (Przeworski, Stokes y Manin, 1999), y aquellas señales que logran ser comunicadas frecuentemente ejercen un efecto más “perverso” que benéfico sobre la gobernabilidad democrática (Geddes, 1994; Varshney, 1999; Stokes, 2003). Se ha mantenido cierta esperanza de poder resolver estos problemas mediante el diseño apropiado de instituciones y normas electorales. La última década nos ha aportado un gran número de estudios sobre la forma en que la gobernabilidad en las nuevas democracias es impactada por los sistemas presidenciales *versus* parlamentarios, la representación proporcional *versus* la mayoritaria, las listas abiertas *versus* las cerradas, los sistemas bipartidistas *versus* los multipartidistas y las elecciones de segunda vuelta (Mainwaring y Scully, 1995; Linz y Stepan, 1996; Lijphart

*Agradezco los comentarios de Guillermo O'Donnell, Jonathan Fox, Walter Goldfrank, Ernesto Isunza Vera, Alberto J. Olvera, Irma Eréndira Sandoval y Susan Rose-Ackerman a versiones anteriores de este capítulo así como a la Fundación Nacional de la Ciencia (NSF), el Instituto para México y los Estados Unidos de la Universidad de California (UCMEXUS) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México) su invaluable apoyo para la presente investigación.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), ciudad de México, México.

¹O'Donnell, 1999a: 322.

y Waisman, 1996; Mainwaring, 1999; Colomer, 2001; Shugart y Wattenberg, 2004; Norris, 2004). Desafortunadamente, los politólogos no se han mostrado igualmente interesados en entender de qué manera el diseño institucional global del estado tiene un impacto sobre la gobernabilidad democrática.

En consecuencia, se le ha prestado poca atención a la reciente proliferación de Organismos Pro-Rendición de Cuentas Independientes (OPI) en el mundo en desarrollo. Los OPI son instituciones públicas autónomas en las cuales son delegados elementos medulares del orden democrático liberal. Ejemplos incluyen agencias autónomas de control de la corrupción, institutos electorales independientes, entidades de fiscalización superior, *Ombudsmen* (organismos públicos de defensa de los derechos humanos), y ministerios públicos autónomos.² Donde imperan sistemas presidenciales, estos organismos independientes llevan la división de poderes más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Lo anterior augura una mejora de la gobernabilidad democrática ya que fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que, históricamente, ha sido menos que adecuada en el mundo en desarrollo. La gobernabilidad democrática y el estado de derecho, de hecho, dependen de la calidad de la “rendición de cuentas vertical” inscrita en las reglas de votación, pero son igualmente dependientes de la calidad del ejercicio de la “rendición de cuentas horizontal”, o bien de la supervisión y control que se produce entre las instituciones del Estado (O’Donnell, 1999b y 2003; Kenney, 2003; Mainwaring, 2003).

¿Qué motiva la creación de los OPI?, ¿cuándo y por qué logran mejorar el desempeño y la rendición de cuentas del gobierno? Crisp, Moreno y Shugart (2003a y 2003b) recientemente han argumentado que “entidades de supervisión” son creadas cuando la rendición de cuentas es débil ante el electorado, y que por esto dichos organismos están ineludiblemente condenados a ser dependientes e ineficaces. En otras palabras, los OPI son creados por gobiernos autoritarios del tipo “presidencialista-mayoritario” o bien gobiernos basados en el clientelismo, como medio para aumentar su legitimidad a la vez que mantienen el comportamiento de siempre. “La proliferación de entidades de supervisión en Latinoamérica debería considerarse, en con-

² En años recientes Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Perú y México han creado o resucitado cuando menos una institución independiente de este tipo y, en algunos casos, más. Esta tendencia también se puede ver en Asia, África, Australia y Europa del este. Algunos ejemplos recientes incluyen nuevos *Ombudsmen*. Es el caso de Polonia (fundado en 1987), Filipinas (en 1989) y Corea del Sur (en 1994), la Comisión Nacional contra la Corrupción en Tailandia (fundada en 1998), la Comisión Independiente Contra la Corrupción en Nueva Gales del Sur, Australia (en 1988), el Defensor del Pueblo en Sudáfrica (1994), y el Inspector General de Gobierno en Uganda (1996). Para una lista completa de estas instituciones puede consultarse Pope (2000). Otro indicador de esta tendencia es que actualmente más de 80 países tienen un *Ombudsman* nacional, mientras que hace 20 años sólo una docena de naciones contaban con él (Bennett, 1997).

secuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y representa una forma de sacarle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin atacarlo de raíz” (Crisp, Moreno y Shugart, 2003a: 82).

En otras palabras, los que promueven el “buen gobierno” no deberían dejarse deslumbrar por el papel de los OPI, sino fijar su mirada en la necesidad más real de perfeccionar las reglas de votación y mejorar las campañas electorales.

Desafortunadamente, la estrategia de perfeccionar los mecanismos de votación es exactamente la misma que nos han venido recomendando los politólogos y reformadores que están a favor de la gobernabilidad democrática durante los últimos 20 años. Aun así, su propuesta sería legítima si no fuera porque los OPI actuales han dejado de ser los mismos artilugios de antes, impuestos por gobiernos autoritarios del pasado. Inadvertido por Crisp, Moreno y Shugart (2003a, 2003b), es la coincidencia de la creación de los OPI más recientes con la “tercera ola de la democratización” (Huntington, 1991), y no con una nueva ola de autoritarismo. Por lo mismo, sería un error descartar los OPI como encubridores. Los científicos políticos necesitan enfrentar este nuevo y democrático fenómeno, e intentar comprender la compleja dinámica detrás del diseño operativo y la operación de estas agencias.

Con base en las consideraciones anteriores, en este artículo argumentaré que el origen y eficacia de un OPI depende tanto del contexto político como de la estructura de la toma de decisiones imperantes durante su diseño y desarrollo político. Específicamente, hipotetizo que los OPI que son fundados y funcionan bajo la consigna de una “autoridad descentralizada”, tienden a ser mejor diseñados y más eficaces que aquellos que surgen en un contexto de “autoridad concentrada”. La autoridad descentralizada o “desconcentrada” existe donde hay un alto nivel de pluralismo en la sociedad política y civil y cuando la toma de decisiones es transparente y abierta a la participación pública. Otra fuente crítica de poder descentralizado son las elecciones libres e imparciales, ya que éstas estimulan la creación de partidos políticos que compiten entre sí, abren el debate público y conllevan a la diversificación ideológica entre funcionarios públicos. Sin embargo, existen otras importantes fuentes de poder descentralizado que incluyen, por ejemplo: la diversidad de opinión interna (dentro de partidos políticos, instituciones gubernamentales o coaliciones que comparten el poder en el gobierno), leyes a favor de la libertad de información, estatutos a favor de la participación pública, y la movilización pública. En pocas palabras, cualquier acción o ley que aumenta

el número y la diversidad de actores que toman un papel en el gobierno y en la generación de políticas públicas descentraliza la autoridad.³

En este artículo propongo demostrar la importancia de este argumento mediante una cuidadosa exploración del caso mexicano.⁴ México destaca como uno de los líderes mundiales en la tendencia actual hacia la reestructuración de la división de poderes mediante la creación de OPI.⁵ Desde 1990, el gobierno mexicano ha creado un nuevo Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El sistema político mexicano siempre se ha distinguido en Latinoamérica debido a su forma institucionalizada de gobierno. México ha dejado atrás su famoso autoritarismo institucionalizado, y hoy es conocido por la institucionalización de la rendición de cuentas democrática.

El presente estudio abarca tres de las instituciones democratizantes mencionadas: el IFE, la ASF y la CNDH.⁶ Todas son organismos federales independientes que se ocupan de hacer que se cumpla algún elemento medular en la democracia liberal, y todas ellas han sido objeto de reformas significativas a lo largo de los últimos 15 años. El IFE, encargado de asegurar que la política electoral sea imparcial y transparente, se funda en 1990 y se reforma en 1993, 1994 y 1996. La CNDH defiende los derechos humanos de individuos y grupos contra las incursiones del Estado, se funda en 1990 y se reforma en 1992 y 1999. La ASF

³ Tomo prestado este concepto de la idea *veto points* (puntos de veto) de George Tsebelis (1995 y 2002), ampliándola hasta incluir actores que no son formalmente institucionalizados y, lo que es más importante, llevándola a descubrir el efecto contrario de un aumento en el número de actores que participan en la toma de decisiones: así, mientras la literatura de puntos de veto argumenta que un aumento en el número de actores favorece el mantenimiento del *statu quo*, el centro de mi argumento es que un aumento de estas instancias puede facilitar la innovación y el cambio institucionales.

⁴ Me limito a un país para el control de importantes variables estructurales-históricas, como el marco constitucional de trabajo, el contexto internacional, la estructura económica y la cultura política.

⁵ Desde una perspectiva global, algunos países se han distinguido por ser particularmente innovadores en la creación de nuevas instituciones en pro de la rendición de cuentas. La Constitución tailandesa de 1997 creó diferentes instituciones de este tipo: una comisión nacional contra la corrupción, una comisión electoral independiente, un *ombudsman*, un tribunal electoral, un tribunal administrativo, una mesa directiva ambiental que es responsable de evaluar el impacto ambiental de los proyectos públicos, y una mesa directiva para los consumidores que involucra a representantes de los mismos en la creación de leyes que los proteja (Pratijarn, 2002; Unger, 2003). Hungría es otro caso de ello, ya que recientemente estableció cuatro *ombudsmen* distintos: uno para el control de la corrupción, el segundo para la protección de los derechos humanos, un tercero para la protección ambiental y el cuarto para la objetividad en los reportes mediáticos (Rose-Ackerman, 2005). En Latinoamérica hay algunos casos sobresalientes como el del contralor chileno (Siavelis, 2002), el *ombudsman* peruano (Santistevan, 2000), y el Ministerio Público brasileño (Bastos, 2002; Sadek y Batista Cavalcanti, 2003). Sin embargo, México es, por mucho, el líder en la región en cuanto a cantidad y fuerza de agencias independientes.

⁶ Omite al CJF, ya que éste, aun cuando realiza funciones a favor de la rendición de cuentas, no cumple con el perfil de "organismo" que realiza una amplia gama de actividades investigadoras y promocionales, sino que cuenta únicamente con un "consejo" y personal mínimo. Excluye también al IFAI por ser de creación reciente (enero de 2003) y, por lo mismo, carente de antecedentes que permitan la evaluación de su desarrollo político.

es parecida a la Oficina General de Auditoría (GAO, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, aunque disfruta de mayor autonomía. Trabaja a favor de la legislatura para monitorear e imponer sanciones en casos de corrupción dentro del gobierno federal. Se funda en 1999, reemplazando a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) fundada en 1824, que desempeñaba funciones similares.

El análisis que aparece a continuación consta de dos partes. Primero, expongo en mayor detalle el concepto de “autoridad descentralizada” que esboqué en párrafos anteriores, para explicar los mecanismos específicos que propician, idóneamente, la creación y crecimiento de OPI eficaces. En segundo lugar, pongo a prueba este modelo mediante la exploración de la historia reciente de cada uno de los organismos bajo investigación. Empiezo por examinar los momentos de su fundación legal y las reformas realizadas en el caso de cada uno de ellos a lo largo de estos últimos 15 años. Se puntualizarán las observaciones de la siguiente forma: IFE, 1990; IFE, 1993; IFE, 1994; IFE, 1996; CNDH, 1990; CNDH, 1992; CNDH, 1999 y ASF, 1999. En cada uno de estos ocho momentos, diseñadores de políticas públicas tomaron decisiones críticas sobre la forma y el contenido de la delegación de poder a un OPI. En este inciso veremos cómo la fuerza de cualquier reforma constitucional o legal, evaluada en términos de la autonomía, capacidad y dinamismo interno que le otorga al organismo en cuestión, está estrechamente correlacionada con la existencia de una “autoridad descentralizada”.

En el siguiente inciso pongo a prueba este modelo por segunda vez al explorar el desarrollo político de estas agencias entre reforma y reforma. Concretamente, examino el grado en que cada organismo fue capaz de cumplir con su mandato, legitimarse a los ojos del público y aumentar sus capacidades entre una reforma y la siguiente. Nuevamente, se hicieron ocho observaciones discretas: IFE, 1990-1994; IFE, 1994-1996; IFE, 1996-2003; CNDH, 1990-1992; CNDH, 1992-1999; CNDH 1999-2003; ASF, 1978-1999 y ASF, 1999-2003.⁷ En esta sección podremos observar, una vez más, el impacto benéfico de la autoridad descentralizada sobre la gobernabilidad democrática y el estado de derecho. La evidencia muestra que el poder en el “espacio de debate” (Barraca, 1998) (por ejemplo, elecciones libres e imparciales, derechos humanos, corrupción) tanto fuera como dentro del organismo, son factores que dan mayor impulso al desarrollo. Por último, concluiré con una exploración de las implicaciones de los argumentos del artículo para una futura investigación en el campo de política comparativa y el estudio de la democratización.

⁷ Habría nueve observaciones si no fuera por mi exclusión del IFE, 1993-1994. Ésta se debe a que habían transcurrido apenas ocho meses (y éstos sin elecciones federales) entre las reformas del IFE correspondientes a 1993 y 1994, un lapso demasiado corto para poder constatar la presencia o ausencia de desarrollo político.

La autoridad descentralizada

La autoridad es “descentralizada” cuando una amplia diversidad de actores con múltiples posturas ideológicas y distintos compromisos políticos desempeñan un papel importante en el proceso de conformar la política pública. Por otro lado, la autoridad es “concentrada” cuando un grupo homogéneo de individuos domina la conformación de las políticas. Estos dos conceptos van más allá de las reglas formales que deciden cómo los individuos logran obtener cargos públicos, y nos permite captar la estructura profunda de la política y la formulación de leyes. Para la mayoría de los estudiantes de la democratización, la transformación de las “reglas del juego” pasa a ocupar un primer plano. Por ejemplo, según Przeworski (1991: 26):

La democracia se consolida cuando bajo las condiciones políticas y económicas que sean, un sistema dado de instituciones se vuelve el único “juego” factible; cuando es imposible imaginarse el actuar fuera de las instituciones democráticas, cuando lo único que se les ocurre a quienes han perdido es intentar de nuevo dentro del mismo marco institucional donde acaban de perder.

El problema de un abordaje tan formalista es que nos aporta poquísimos información sobre la autoridad en sí. Es fácil imaginar un país donde la democracia está perfectamente consolidada de acuerdo a la definición anterior y donde, sin embargo, las leyes y políticas públicas infrecuentemente se vuelven tema de discusión, debate o negociación, y donde la toma de decisiones es controlada por un grupo muy reducido de ciudadanos que imponen sus decisiones sobre los demás. También es imaginable lo contrario: un país podría experimentar una violación sistemática de sus instituciones democráticas a la vez que numerosos y diversos actores se comprometerían en la discusión y aprobación de leyes y política pública. Este argumento no pretende ensalzar las instituciones autoritarias, sino únicamente alentar a los científicos sociales a complementar su discusión de las estructuras formales de las instituciones con un enfoque concertado sobre la estructura profunda de la formulación de las políticas en sí.

La autoridad puede concentrarse o desconcentrarse dentro del contexto político global, o bien dentro de un marco más reducido, digamos de toma de decisiones sobre una política pública en general o dentro de una institución. Estos dos dominios de autoridad a menudo se encuentran vinculados aunque, definitivamente, no hemos de imaginarnos que siempre sucede así. Algunas políticas provocan una movilización y un debate a gran escala, con

muchas propuestas contrastantes que surgen entre los más diversos actores políticos; pero, a la postre, las políticas son diseñadas y negociadas por una élite de políticos y planificadores dentro del gobierno. Otras políticas producen poco debate o, incluso, parecen pasar inadvertidas en el espacio público político y, sin embargo, crean un conflicto intenso entre diferentes facciones, posturas o partidos dentro del gobierno o de algún organismo público específico.

La naturaleza de la autoridad en estos dos contextos puede impactar tanto en el diseño formal de un OPI como en su desarrollo político. Los científicos políticos tienden a enfatizar el diseño de las instituciones haciendo caso omiso de lo que sucederá cuando tenga vigor la ley o reforma constitucional diseñada. Esta situación es muy problemática, como observa Pierson (2000: 486) cuando escribe: “existen motivos de peso para no dar por hecho que los efectos observados en las instituciones sean un reflejo fiel de las expectativas y deseos de los diseñadores de éstas”. La realidad es demasiado compleja y cambiante para que la coalición fundadora de una institución pueda anticipar todas aquellas situaciones que surgirán, y que sepa con antelación la forma idónea en que deba responder su organismo en cada coyuntura que se presente. Como resultado, las palabras del astuto pensador Max Weber (1958: 117) muchas veces resultan certeras: “el resultado final de la acción política a veces –más bien, con cierta regularidad– se revela como completamente inadecuado, y frecuentemente, se opone paradójicamente a su significado original”.

Los resultados, o variables dependientes, más importantes para nosotros en este caso son la “autonomía empoderada” (AE) y el “desarrollo político” (DP). El concepto AE se refiere a la naturaleza de la delegación necesaria para crear OPI fuertes y eficaces. La delegación, por lo general, se entiende como el contrario del control. Los votantes, legisladores, presidentes, países y “principales” involucrados escogen entre el control directo y el monitoreo de una política pública específica, una ley, o una institución, o bien, la delegación de la responsabilidad a un agente que trabaja en favor de los intereses del “principal” (Bendor, Glazer y Hammond, 2001; Huber y Shipan, 2002). Este tipo de delegación es insuficiente para crear un OPI fuerte. Para poder cumplir su mandato, un OPI necesita dotes más allá de la capacidad de actuar libremente. Necesita capacidades legales, para que tenga “garra” y pueda externar su autoridad (por ejemplo, mediante la realización de investigaciones y la aplicación de sanciones), pero también requiere de una estructura institucional que potencie tanto a los agentes proactivos que laboran a favor de reformas, como a profesionales dentro de la misma agencia. Sin estas características, los OPI corren el riesgo de convertirse en las cáscaras huecas que Crisp, Moreno y Shugart, dicen que son en esencia.

El concepto de desarrollo político (DP) se refiere a la consolidación de la fortaleza institucional con el pasar del tiempo. Los tres aspectos más importantes del DP se pueden formular como preguntas. Primero, ¿la agencia persigue su mandato vigorosamente, o decae hasta llegar al equivalente burocrático de una “trampa de bajo equilibrio”? Segundo, ¿la agencia logra un elevado nivel de legitimidad política, o el público desconfía de sus intenciones y acciones? Tercero, ¿la agencia tiene la posibilidad de extender sus capacidades más allá de las incluidas originalmente en la reforma de estatutos o la constitución? La energía, la legitimidad y la expansión constituyen, en conjunto, los elementos esenciales de una agencia pública saludable.⁸

En resumen, sostengo que *la descentralización de la autoridad, en el espacio público en general y entre quienes toman decisiones en particular, favorece el diseño de organismos de rendición de cuentas autónomas e independientes que persiguen sus mandatos con vigor y extienden su legitimidad y sus capacidades conforme pasa el tiempo*. Para comprobar esta hipótesis, es necesario indicar los mecanismos específicos mediante los cuales la autoridad descentralizada conduce a la autonomía empoderada y al desarrollo político.

Comienzo con la cuestión de la delegación y el diseño institucional. La literatura sobre la delegación legislativa en los Estados Unidos argumenta que se puede esperar que el estatuto de un organismo sea más fuerte cuando es promovido por una coalición que une al Congreso y a la Presidencia, y que unifica al mismo Congreso (es decir, bajo condiciones de autoridad “concentrada”). Este argumento propone que si la “coalición que lo aprueba” está unificada, el estatuto tendrá mayor coherencia, ya que se libera de la necesidad de negociaciones y concesiones que obren en contra de su eficacia. El “gobierno dividido”, como hemos dicho, supuestamente conduce a la trabazón en la política y a una delegación desarticulada (Moe, 1995).

Siguiendo esta teoría, para las agencias independientes que se crean bajo condiciones de inseguridad política radical (por ejemplo, durante una transición hacia la democracia) una coalición unificada sería más importante y más eficaz. Por un lado, ya que estos periodos típicamente tienen una escalada de

⁸ A partir de esto, mi forma de entender el desarrollo político toma ideas prestadas del concepto clásico del término “institucionalización de las organizaciones y los procedimientos políticos” tanto de Samuel Huntington (1965: 394), donde se entiende que las instituciones son “patrones de comportamiento estables y valiosos”, como de la definición ofrecida por Karen Orren y Steven Skowronek (2001: 3) del desarrollo político, que lo describe como “un cambio duradero en las relaciones de autoridad entre instituciones políticas. Al cambiar las relaciones de autoridad, tenemos pensado un cambio en la direccionalidad de los controles, que se puede hacer cumplir legalmente, entre las agencias discretas de gobernabilidad democrática que componen el orden político”. La definición de Huntington es lineal, centrada en la medición de la “fuerza” de las instituciones individuales y se aplica a un entendimiento de la actuación de las instituciones como “comportamiento pautado” en general. La definición de Orren y Skowronek es dinámica, centrada en la relación que existe tanto entre instituciones como dentro de ellas mismas, y está interesada exclusivamente en un análisis de las “agencias discretas de gobernabilidad democrática”.

conflicto político, una coalición constituyente dividida muy probablemente crearía, en principio, un proceso de delegación contradictoria y endeble provocando una lucha por el control del nuevo organismo entre las diferentes facciones (Bennett, 1997; Maor, 2004).

Por otro lado, los estudios históricos demuestran que la muerte política inminente hace que los dirigentes políticos autoritarios se movilicen para proteger su legado mediante el fortalecimiento de la burocracia. Autores como Stephen Skowronek (1982), quien escribe sobre la reforma de la burocracia del gobierno estadounidense, Bernard Silberman (1993), que analiza el surgimiento del Estado administrativo en Francia, Japón, Estados Unidos y el Reino Unido, y Delia Boylan (2001a, 2001b), autora de varios textos sobre la reforma de los bancos centrales de México y Chile, han insistido en que la inseguridad política lleva a los dirigentes autoritarios en el poder a estimular una delegación eficaz en la burocracia y en las agencias independientes. De ahí, la teoría anticiparía que los estatutos formulados durante épocas de gobierno unificado y autoritario en México crearían OPI más fuertes que aquellas aprobadas en épocas de gobiernos democráticos pero divididos.

Sin embargo, mis investigaciones demuestran todo lo contrario. El sistema de partido de Estado predominante en México ha creado de manera recurrente organismos “independientes” poco prometedores durante muchos años. Estas agencias han tenido el propósito exclusivo de mantener una opinión pública favorable tanto en círculos nacionales como extranjeros. A la vez que la coalición autoritaria se ha esforzado por dar la impresión de favorecer el cambio, de manera simultánea ha defendido con firmeza sus prerrogativas mediante la obstaculización intencional de los esfuerzos de las instituciones independientes por cumplir su mandato. María del Carmen Pardo (1991) y Stephen Morris (1999) han documentado esta obstaculización en el caso de las agencias anti-corrupción y José Antonio Crespo (1999) descubrió los mecanismos mediante los que se ha actuado en contra de las instituciones electorales a lo largo de las últimas tres décadas. Este tipo de comportamiento persiste hasta la fecha.

Las tres instituciones estudiadas, el IFE, la ASF y la CNDH, fueron creadas y reformadas con un grado importante de participación por parte de la coalición autoritaria durante un periodo de inseguridad política significativa. Como parte de la “insurgencia electoral” y el fraude electoral de 1988, resultó evidente para la mayoría de los actores políticos que el PRI estaba a punto de pasar a la historia. En esas circunstancias, los “reformadores” se encontraban más que incentivados para socavar el desempeño de las nuevas agencias de rendición de cuentas horizontal mediante la introducción de debilidades institucionales desde su concepción. De esta manera, se le restaron armas

a organismos potencialmente poderosos (agencias anticorrupción, comisión de derechos humanos, instituto electoral) para que no resultaran útiles a políticos elegidos democráticamente para controlar o acusar a la coalición autoritaria que abandonaba el poder. Como Moe (1995: 127) ha señalado: “en el sistema político, las burocracias públicas son diseñadas en gran medida por participantes cuyo principal interés es su fracaso.”

De ahí mi hipótesis de que las “coaliciones constituyentes” plurales son más eficaces que las unificadas para lograr estatutos fuertes. Cuando la coalición autoritaria de turno teme perder el poder, la posibilidad de que un OPI fuerte obre en su contra a futuro constituye una amenaza tan aterradora que tiende a conducir al sabotaje del mismo estatuto que subyace a la agencia. Por ende, los estatutos fuertes tendrán una tendencia a resultar de un aumento en pluralismo, mas no de la unificación de la coalición que los aprueban. El pluralismo implica la inclusión de actores cuyos intereses se ven favorecidos por un OPI potente, y también un aumento en el nivel de publicidad que alcanza el estatuto. Ambos factores dificultan el sabotaje del estatuto.

Se puede demostrar el funcionamiento de esta teoría mediante un juego no cooperativo con dos jugadores: los que detentan el poder (P) y los retadores (R). Ambos encaran la tarea de diseñar una nueva institución pro-rendición de cuentas. Ambos pueden optar por una de dos “soluciones.” La primera, sabotear la nueva institución (S1) o la segunda, participar activamente en la creación de una nueva institución (S2). La gráfica siguiente establece la estructura del juego:

GRÁFICA
LA POLÍTICA DE LA DELEGACIÓN

		Jugador 2 (R)	
		S1	S2
Jugador 1 (P)	S1	(a,b)	(c,d)
	S2	(e,f)	(g,b)

Si damos por sentado que $a=b$, $g=b$, $e=d$, $f=c$, $d > a > f$, $e > a > c$, $g > c > a$, y $b > f > b$, tenemos un juego con un *Equilibrio de Nash* estable en (g,b) donde ambos jugadores colaboran para crear una institución fuerte. En otras palabras, si suponemos que ambos jugadores prefieren tener una agencia independiente a no tenerla, y suponemos que cada jugador saca más provecho

de una agencia en cuyo diseño ha participado que de una agencia en cuyo diseño no ha participado, los jugadores mostrarán una tendencia a colaborar para crear una agencia fuerte.

Sin embargo, se pierde el equilibrio si $f > b$ o $c > g$. Por decirlo de otra manera, si produce mayor provecho para uno de los jugadores socavar el intento (logrado o fallido) del otro de crear una agencia que colaborar en su creación, entonces favorecerá los intereses de cuando menos uno de los actores, sabotear el estatuto o marco constitucional. El resultado será una delegación distorsionada, incompleta o nula.

De ahí que sea crucial entender la naturaleza de la relación entre f y b y entre c y g . Lo que quiero destacar aquí es que $f > b$ o $c > g$ cuando a uno de los jugadores le falta autoridad independiente, o bien, cuando entre los dos existe un desequilibrio de poder. Por un lado, si cualquiera de los dos jugadores carece de autoridad suficiente para crear una institución por su cuenta, la postura más favorable a los intereses del otro jugador será su oposición total a la creación de institución alguna, y a la inversa. Por otro lado, si cualquiera de los dos jugadores es capaz de socavar de manera importante la institución creada por el otro, entonces es probable que sea el curso de acción más favorable para él. En otras palabras: (g, b) es el *Equilibrio de Nash* único para este juego sólo cuando existe un equilibrio de poder entre quienes lo detentan y quienes lo desafían. En otras palabras, la autoridad descentralizada conduce al diseño institucional fuerte.

En cuanto al desarrollo político, se piensa que los organismos independientes funcionan mejor cuando son dirigidos por un cuerpo de burócratas profesionales aislados de influencias externas (o sea, bajo una situación de autoridad “concentrada”). De hecho, muchos de estos organismos son creados *ex profeso*, en general, para lograr la concentración del poder. La reforma de los bancos centrales representa un caso paradigmático. Para poder impedir que la política monetaria se utilice con fines políticos, se crean candados contra las influencias externas, depositando la responsabilidad en manos de tecnócratas expertos (Maxfield, 1997). Por lo regular, se apegan a esta misma lógica los casos de las entidades de fiscalización superior, los fiscales independientes, las agencias regulatorias y las comisiones electorales (Pope, 2000). El motivo detrás de la creación de un organismo independiente es, en cada caso, el aislamiento de ciertas políticas muy técnicas, contenciosas –y, a la vez, sumamente importantes– del comportamiento interesado y miope de algunos actores sociales y políticos.

Estos razonamientos son apoyados por la literatura estadounidense sobre la rendición de cuentas basada en el análisis del Poder Legislativo. Según

autores como Mathew McCubbins, Roger Noll, y Barry Weingast (McCubbins; Noll y Weingast, 1987, 1999), la existencia de vínculos fuertes entre los organismos burocráticos y los actores sociales debilita el mecanismo central de la rendición de cuentas, es decir, elecciones libres e imparciales. Por ende, los organismos más eficaces son aquellos que guardan un comportamiento decoroso y siguen los órdenes de sus amos los legisladores, quienes son los únicos que tienen la legitimidad como portavoces del “pueblo”. Nuevamente, esta perspectiva contrarresta la formación de vínculos directos entre burocracia y sociedad.

Mi contraargumento es que los organismos prorendición de cuentas muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. Tres razones explican por qué sucede así. En primer lugar, la existencia de “ojos múltiples” (Smulovitz, 2003) sirve para impulsar a los organismos a mantener el apego a su mandato y al interés público. Cuando cada acción es observada desde diferentes perspectivas internas y por la sociedad civil en general es mucho más difícil que un organismo o sus empleados persigan agendas particularistas. En segundo lugar, la participación de perspectivas diversas y de diferentes actores sociales dentro de un organismo estimula un desempeño dinámico por parte de la agencia, ya que cuestiona patrones burocráticos estancados. En tercer lugar, la participación activa de la sociedad civil y la existencia de un debate vigoroso dentro de la institución mejora la legitimidad de la agencia ante el público porque abre una ventana que permite a éste conocer su funcionamiento interno.

Este concurso de distintos puntos de vista de la sociedad civil es especialmente importante dentro del contexto de un gobierno autoritario. Cuando el régimen, en términos globales, tiene un bajo nivel de legitimidad y confianza societal, la legitimización activa por parte de los organismos independientes se vuelve más imperativa, por un lado, y más impactante por otro. He dicho *más imperativo* puesto que, en un contexto de este tipo, la sociedad típicamente supone, inicialmente, que cualquier agencia nueva e independiente no será, en realidad, ni “nueva” ni “independiente”. Ahí existe un factor de riesgo muy importante de mal desempeño precisamente debido a que estas bajas expectativas provocarán un desempeño deficiente a través de una retroalimentación entre Estado y sociedad. Como resultado, en tales situaciones, es particularmente urgente el establecimiento de fuertes lazos positivos con la sociedad desde que el organismo comience a funcionar.

La legitimación activa tiene *un impacto potencial más alto* cuando la legitimidad del régimen de turno es baja ya que, en situaciones de este tipo, el

organismo independiente está en posibilidades de superar la legitimidad del conjunto del régimen. En el caso de que éste disfrutara de una legitimidad generalizada, un escenario de este tipo sería prácticamente imposible, dada la relativa juventud de las agencias independientes frente al añejo sistema político. Sin embargo, el hecho de que el régimen sea percibido como corrupto, autoritario y elitista facilita la rápida superación de los niveles originalmente establecidos por quienes crearon el OPI. Esta situación implicaría mucho más que un paulatino aumento de la legitimidad de la agencia independiente: señalaría un cambio positivo en términos cualitativos, un punto de inflexión. En dicha situación, la agencia sería repentinamente expuesta al escrutinio público que la identificaría como pionera de una reforma estatal y ejemplo de todo el régimen. De hecho, lo sucedido en el caso del IFE durante los últimos cinco años parece ser un excelente ejemplo empírico de un proceso de este tipo.

Organismos prorrendición de cuentas independientes en México

A principios de los noventa, los tres organismos aquí analizados eran dependientes, débiles y sin recursos. Hacia el final de esa década, cada uno había crecido en términos de autonomía, fuerza e impacto. Si bien hoy en día el IFE es una de las instituciones más eficaces y respetadas del Estado mexicano, la CNDH y la ASF han quedado atrás en su proceso de consolidación institucional.

El IFE se destaca como un caso especialmente exitoso. El IFE garantizó imparcialidad en las elecciones federales de 1997 y 2000, que constituyeron un “parteaguas” que inauguró la transición democrática en México. La falta de manifestaciones o movilizaciones significativas posteriormente a las elecciones de 2000 fue un hecho sin precedente. Además, debido a que no ha habido otra reforma electoral desde 1996, destaca tanto el carácter novedoso y trascendental de esta reforma, como la legitimidad que la institución sigue disfrutando hasta la fecha. A excepción del periodo 1933-1942, el lapso transcurrido entre 1996 y 2004 constituye el periodo más largo en la historia del sistema político mexicano sin reforma electoral desde la promulgación de la Constitución Política de 1917 (Molinar Horcasitas, 1996). Por último, tanto la reciente e histórica multa de 100 millones de dólares impuesta al PRI por el IFE, como su agresiva investigación de las irregularidades de financiamiento de la campaña del presidente Vicente Fox, demuestran su habilidad para hacer frente a los intereses más poderosos.

Otros organismos prorrendición de cuentas han sido menos eficaces. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (antes de 1999, Contaduría

Mayor de Hacienda [CMH] ha sido relativamente tímida en su cometido de encontrar y erradicar corrupción en gobierno. Recientemente ha descubierto importantes irregularidades ocurridas en Pemex en 2000: el desvío de fondos de esta empresa hacia su sindicato oficial. Además, se descubrió la adquisición inmoderada e ilegal de deudas de mala calidad por el Instituto de Protección del Ahorro Bancario (IPAB) en 1998. No obstante, estos descubrimientos no han producido, hasta la fecha, ninguna sanción significativa ni tampoco cambios significativos en las políticas (además de que las dos son acusaciones en contra de gobiernos pasados). La CMH/ASF aún no impone una sanción importante a un gobierno en turno, ni ha esbozado una propuesta clara para erradicar la malversación en un país que está a la par de China y la República Dominicana en su nivel de corrupción (Morris, 2003).

La CNDH es otro caso no del todo exitoso. Su actual dirigente, José Luis Soberanes, ha reclamado contra las políticas de Vicente Fox y lo ha instado a mejorar la situación de los derechos humanos en este país. De hecho, tan presionado se ha visto el gobierno de Fox que recientemente formó una comisión intersecretarial especial cuya función es la de coordinar el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH por el gobierno. Por otro lado, Soberanes no ha actuado sistemáticamente sobre aquello que tanto reclamaba. Los procedimientos utilizados por la CNDH para priorizar, investigar y dar seguimiento a casos específicos permanecen excesivamente opacos.⁹ Además, la CNDH ha actuado con poca energía en cuanto a abusos en contra de los derechos humanos en estados bajo el gobierno del PRI y, por otra parte, ha dejado de realizar una investigación a fondo de las violaciones más importantes que se produjeron cuando el PRI estaba detrás del Ejecutivo presidencial. Se sospecha, obviamente, que el activismo de Soberanes surge de intereses partidistas, mas no de una preocupación por la consolidación efectiva de la CNDH como tal.

¿Cómo se explica la variación en desempeño entre las diferentes OPI en México?, ¿cuáles son los factores más importantes que fortalecen o debilitan organismos de este tipo en el país?, ¿por qué México ha sido capaz de avanzar tan rápidamente en el dominio electoral, mientras se ha quedado atrás en derechos humanos y corrupción? Dar respuesta a estas preguntas constituiría un crucial primer paso hacia la mejora de la gobernabilidad democrática en México, lo que permitiría la consolidación de la democracia incipiente de este país. Además, discernir la fuente de la evolución tan dispareja de las

⁹El hecho de que Miguel Sarre se haya visto obligado a presentar un *juicio de amparo* para poder tener acceso a información relevante al más del 95 por ciento de los casos que jamás llegan a obtener una recomendación formal por parte de la CNDH es una prueba de esta afirmación (Sarre, 2003).

instituciones en México proveerá importantes lecciones sobre la dinámica del desarrollo político y la democratización en el mundo.

*“La autonomía empoderada”
y la Política de la delegación*

Los OPI tienden a ser dotados con un nivel superior de autonomía cuando su respectiva “arena temática” es debatida intensamente de manera pública y cuando quienes toman decisiones y participan directamente en el diseño del nuevo organismo representan una amplia diversidad de puntos de vista y de compromisos. Podemos observar lo anterior si exploramos la historia de la reforma legal en cada uno de los tres organismos bajo estudio. El cuadro 1 sintetiza los valores de nuestras variables dependientes e independientes (VD y VI, respectivamente) para cada momento de la reforma legal/constitucional. El cuadro que aparece a continuación muestra una estrecha correlación entre la autoridad descentralizada y la autonomía *empoderada*.

Los números que aparecen en el cuadro se basan en la codificación minuciosa de una variedad de documentos, entrevistas y leyes correspondientes a cada momento histórico.¹⁰ Los ocho casos reunidos en el cuadro pueden

CUADRO 1
AUTORIDAD DESCENTRALIZADA Y
DELEGACIÓN DE “AUTONOMÍA EMPODERADA”
(Rango=0-5)

<i>Reforma</i>	<i>CNDH 1990</i>	<i>IFE 1993</i>	<i>IFE 1990</i>	<i>CNDH 1992</i>	<i>IFE 1994</i>	<i>ASF 1999</i>	<i>CNDH 1999</i>	<i>IFE 1996</i>
Descentralización política	2	2	3	2	4	2	3	5
Descentralización de decisión	0	1	1	1	2	4	4	4
Total (VI)	2	3	4	4	6	6	7	9
Autonomía	0	1	1	2	2	2	3	3
Capacidad	1	1	1	1	2	3	1	3
Estructura	1	1	1	2	1	2	2	3
Total (VD)	2	3	3	5	5	7	6	9

¹⁰ La cifras del cuadro 1 son aproximaciones basadas en un análisis de las siguientes fuentes y bajo los criterios mencionados: 1. Descentralización: la calidad y cantidad de debate público y de movilización social en torno a la cuestión relevante, conforme a su captación en informes periodísticos y editoriales. 2. Descentralización de toma de decisiones: la cantidad de interacciones (negociaciones informales, debates legislativos,

dividirse en cuatro categorías generales de delegación. La primera de éstas se podría llamar “delegación a manos limpias”. Una delegación de este tipo suele ocurrir cuando el gobierno (el principal) desea evitar la responsabilidad de tratar asuntos escabrosos y políticamente peligrosos. Un organismo independiente (el agente) es creado para desviar atención y presión del principal, pero el agente carece tanto de capacidades significativas como de la autonomía que le permitiría perseguir su mandato. La CNDH 1990 es un ejemplo de este tipo de delegación. La primera comisión de derechos humanos, creada en 1990, nació como una instancia especial dentro del seno de la Secretaría de Gobernación, sin poderes ni autoridad especiales. Su creación sirvió al obvio propósito de desviar la crítica dirigida al gobierno de Carlos Salinas por la falta de logros en el renglón de derechos humanos.

Las reformas al IFE en 1990 y en 1993 son similares. Durante décadas, la reforma electoral fue una de las principales medidas utilizadas por el autoritario partido de Estado, permitiéndole acomodar a sus opositores mientras simultáneamente mantenía el control sobre las palancas centrales del poder. Desde la fundación del precursor del PRI, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, las leyes electorales han sido modificadas 22 veces (Molinar Horcasitas, 1996). A veces, las reformas se realizaron para poder estimular la participación de partidos de oposición pequeños y leales, como cuando se introdujo la representación proporcional en la reforma de 1962-1963 para después expandirla en reformas posteriores. En otras ocasiones las reformas fueron diseñadas para asegurar el dominio del PRI frente a importantes amenazas a su hegemonía.¹¹

La enmienda constitucional que creó el IFE en 1990 formó parte de esta tradición de reforma electoral de doble filo. Ante la reacción al fraude electoral de 1988 y las movilizaciones sociales masivas que demandaban mayor democratización, el régimen del partido de Estado se vio obligado a demostrar ante la sociedad civil del país y del mundo entero un compromiso serio

consultas públicas y participaciones) y diversidad (porcentaje del espacio ideológico-constituyente) de actores que participaron en el diseño de la ley, conforme se presentan en los medios y en entrevistas con los principales participantes. 3. Autonomía: el grado en que los actores políticos, y otros que provienen del gobierno, pueden influir en las acciones del organismo y los criterios para escoger los directivos de éste, conforme a su inscripción en la reforma constitucional y/o legal. 4. Capacidad: la del organismo para investigar y sancionar, de acuerdo con su inscripción constitucional y/o legal. 5. Estructura: el profesionalismo del personal (*v.gr.* servicio civil) y el empoderamiento de actores independientes o de la sociedad civil dentro de la estructura del organismo, de acuerdo con su inscripción legal y/o constitucional.

¹¹ Un ejemplo es la “cláusula de gobernabilidad”, que se introdujo por vez primera en la reforma de 1986 y que garantiza el control de la Cámara de Diputados (por medio de la atribución de diputados plurinominales) al partido que haya ganado la mayoría de los distritos uninominales. La cláusula fue ampliada en la reforma de 1990 para asegurar que el partido más fuerte tuviera la mayoría en la Cámara de Diputados al ganar solamente 42 por ciento de los distritos uninominales.

con el combate al fraude electoral. El partido-gobierno, a la vez que deseaba mostrarse comprometido con la democracia, pretendía mantener su poderío sobre el proceso electoral. Como resultado, la reforma de 1990 no le concedió al IFE una autonomía significativa del Poder Ejecutivo ni del partido de Estado. El secretario de Gobernación fue nombrado presidente del recién creado instituto y los miembros con derecho de voto incluían una representación desproporcionada de personas cuyos nombramientos fueron controlados por el PRI o el gobierno (Molinar Horcasitas, 1996). La reforma de 1993 ofreció pocas mejoras. Esta reforma entró en vigor en el momento más álgido del régimen de Salinas, de modo que, en vez de fortalecer al IFE como institución, sólo hizo modificaciones poco significativas en las reglas que determinaban la representación en el Senado, el acceso a los medios de comunicación, y el financiamiento de las campañas (IFE, 1995).

Un segundo tipo se podría llamar la “delegación bajo presión”. Bajo esta modalidad se hace la transferencia de poder a un organismo independiente debido a un grado de presión muy elevado y/o la pérdida de apoyo de actores externos (nacionales o internacionales). En este caso la delegación generalmente produce un OPI más fuerte que el resultante de la “delegación a manos limpias.” Si bien la presión externa también puede ser causa de esta última, aquí es mucho más fuerte, provocando un choque al sistema que lo obliga a tomar medidas para realmente resolver el problema. El hecho de que los actores que aplican la presión originaria también supervisan la respuesta gubernamental obliga al gobierno a otorgar algún grado de autoridad y autonomía real a la nueva OPI para demostrar su “compromiso creíble” (North y Weingast, 1989) con el mejoramiento de la rendición de cuentas. De no ser así, la estrategia fracasará como medio para “calmar las aguas”.

La CNDH 1992 y EL IFE 1994 son dos ejemplos de este segundo tipo de delegación. La reforma de la CNDH de 1992 tuvo lugar bajo una intensa presión ejercida contra México por la comunidad internacional para obligarlo a mejorar la situación de los derechos humanos. Específicamente, el TLC (Tratado de Libre Comercio) corría el riesgo de no ser aprobado en el Congreso estadounidense debido a preocupaciones serias sobre los derechos humanos en México por parte de legisladores del Partido Demócrata de ese país. Reyes (2000) nos ha demostrado cómo esta preocupación fue el principal estímulo de la importante reforma de la CNDH en 1992. Esta reforma modificó la Constitución mexicana, haciendo de la CNDH una institución relativamente autónoma, aun cuando varios elementos de la ley limitaron su autonomía y su eficacia. Por ejemplo, el Presidente seguía proponiendo al directivo de la

CNDH, y su capacidad de diseñar políticas e imponer sanciones seguía significativamente limitada (Ramírez, Hernández e Ibarra, 2002).

En 1994, la crisis política creada por el levantamiento zapatista, la movilización masiva en contra del TLC y a favor de la democracia, y el asesinato del candidato presidencial del PRI, estimuló la creación de una nueva reforma que modificó importantemente el carácter del IFE. La reforma estableció oficialmente la figura legal de “consejero ciudadano”, otorgando a la Cámara de Diputados el derecho de nombrar independientemente a seis de los 11 miembros del Consejo. Además, la reforma otorgó un papel oficial en el proceso electoral tanto a los observadores nacionales como a los internacionales, a la vez que creó la Fiscalía Especial de Delitos Electorales (Fepade) (Pozas Horcasitas, 1996).

Una de las influencias más importantes de la reforma electoral de 1994, junto con la subsiguiente reforma de 1996, fue el activismo de los grupos de la sociedad civil. El grupo principal durante este periodo fue Alianza Cívica, que realizó acciones decididas en las elecciones de 1994. Movilizó a más de 12,000 observadores electorales del país y otros 400 observadores internacionales, llevó a cabo su propio “conteo rápido” de los resultados electorales y publicó un reporte sobre la distorsión de las campañas en la cobertura de los medios, así como una guía para los observadores y una evaluación global de la elección (Olvera, 2003).

El tercer tipo de delegación que discernimos es la “delegación democrática.” Este tipo surge del conflicto controlado entre las diversas fuerzas políticas y dentro de ellas. Cuando ningún actor puede “salirse con la suya” y por ende se ve obligado a entrar al debate y negociar con otros actores, el resultado son OPI que son aún más fuertes que aquellos creados cuando un gobierno autoritario es fuertemente golpeado por fuerzas externas. Como ejemplos de la “delegación democrática” ofrecemos las reformas de la CNDH y la ASF en 1999 durante la LVII Legislatura, la “Legislatura de la transición” (Sandoval, 2000) porque fue la primera en 70 años en no contar con una mayoría absoluta del PRI en el Congreso. Ambas reformas aumentaron considerablemente la fuerza y la autonomía de estas instituciones. El mecanismo para seleccionar a los dirigentes de la CNDH se hizo más abierto y participativo y la ASF recibió importantes poderes de sanción además de adquirir mayor autonomía frente al Poder Legislativo (Ramírez, Hernández e Ibarra, 2002; Ugalde, 2000).

Un nombre atinado para el cuarto tipo podría ser la “delegación fundacional”. Una delegación de este tipo resulta de un pacto entre todas las principales fuerzas políticas cuando se unen para hacer frente a una amenaza fundamental al sistema político como tal. En este caso la creación del OPI res-

ponde no sólo a la necesidad de enfrentar un tema específico en la agenda de la rendición de cuentas, sino que también trata de la reconstitución y la redefinición del sistema político como tal. La reforma del IFE de 1996 es el único caso de este tipo de delegación. En 1996 el sistema político seguía bajo el impacto del movimiento guerrillero en Chiapas y los asesinatos políticos dentro del PRI, por no mencionar otro factor de importancia trascendental: aún padecía los efectos del descontento social y político ocasionado por la crisis económica de 1995. El presidente Zedillo tenía una necesidad desesperada de lograr un nuevo pacto político para poder reconstruir su autoridad.

El objetivo de la reforma electoral de 1996 fue precisamente el logro de esta reconstrucción de la autoridad presidencial. Fue la primera reforma electoral en ser negociada, diseñada e implementada por los principales actores de todos los partidos importantes de izquierda, centro y derecha. La reforma de 1990 había sido impulsada por el PRI contando sólo con el apoyo de un fragmento del partido de oposición, el Partido de Acción Nacional (PAN). La reforma de 1994 fue aprobada gracias a los esfuerzos del PRI y el PAN, apoyados por un pequeño grupo de la oposición izquierdista, el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Por el contrario, la reforma de 1996 fue negociada, diseñada y aprobada por los tres principales partidos de izquierda, centro y derecha (Prud'homme, 1996). El cambio principal logrado por la reforma fue poner el IFE bajo el control exclusivo de los miembros del "consejo ciudadano". Además, se creó el Tribunal Federal Electoral, se aumentaron significativamente los fondos públicos disponibles para los partidos políticos, se aumentó la imparcialidad en el acceso a los medios de comunicación social, se controlaron las contribuciones a las campañas que provenían de fuentes no gubernamentales, y se otorgó independencia política a la capital del país, así como elecciones libres para el cargo de jefe de gobierno del Distrito Federal (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

La política del desarrollo político

El diseño institucional no garantiza los resultados institucionales. Aunque la implementación de leyes y políticas públicas ha sido especialmente difícil en Latinoamérica, no es un problema que sólo ataña a las sociedades en desarrollo. Siguiendo los argumentos de Pierson (2000: 483):

es de esperarse que los procesos sociales que comprometen grandes números de actores en sociedades densamente institucionalizadas, casi

siempre generarán ciclos de retroalimentación muy complejos e importantes efectos de interacción que quienes toman las decisiones no pueden prever del todo.

En este inciso argumento que la habilidad de un OPI para desarrollarse institucionalmente depende del carácter de la autoridad (*i.e.* “concentrada” o “descentralizada”) tanto dentro del organismo mismo como en el contexto político más amplio con respecto a la “arena temática” correspondiente. Se puede poner a prueba esta hipótesis a partir de un examen de los diferentes momentos de desarrollo político de los tres organismos bajo estudio, estableciendo una correlación con la naturaleza de la autoridad que existía en cada uno de estos periodos. El cuadro 2 muestra los resultados de este análisis. Nuevamente, se observa una correlación estrecha entre las variables dependientes e independientes (VI y VD).

CUADRO 2
AUTORIDAD DESCENTRALIZADA Y “DESARROLLO POLÍTICO”¹²
(Rango=0-5)

	ASF/CMH 1978- 1997	CNDH 1990- 1992	IFE 1990- 1994	CNDH 1992- 1999	CNDH 1999- 2003	ASF 1997- 2003	IFE 1994- 1996	IFE 1996- 2003
Reforma								
Descentralización política	1	2	2	2	2	3	4	3
Descentralización de decisión	0	1	1	2	2	2	3	5
Total (VI)	1	3	3	4	4	5	7	8
Mandato	1	1	2	2	2	3	3	4
+ Capacidad	1	1	1	0	1	2	2	4
Legitimidad	0	1	1	2	2	2	3	4
Total (VD)	2	3	4	4	5	7	8	12

¹² 1. Descentralización política: la calidad y cantidad de debate público y de movilización social en torno a la cuestión relevante, conforme a su captación en informes periodísticos y editoriales. 2. Descentralización de toma de decisiones: la cantidad de interacciones (negociaciones informales, debates legislativos, consultas públicas y participaciones) y diversidad (porcentaje del espacio ideológico-constituyente) de actores que participaron en el diseño de la ley, conforme se presentan en los medios y en entrevistas con los principales participantes. 3. Mandato: la medida en la cual el organismo persigue su mandato de una manera proactiva, calculado a partir del impacto que el organismo tiene en las políticas públicas correspondientes. 4. + Capacidad: la expansión de las capacidades de investigación, fiscalización y de sanción del organismo. 5. Legitimidad: la cantidad de confianza social acumulada por el organismo, calculada con base en encuestas nacionales, así como en las opiniones de actores claves de la sociedad civil.

Los ocho casos pueden agruparse en cuatro categorías generales. Primero está la categoría de “desarrollo estancado”, que refiere al caso donde alguna institución supuestamente independiente ha caído en manos de actores que desean impedir que este organismo cumpla sus funciones. El único caso dentro de esta categoría es ASF/CMH durante el periodo entre 1978 y 1999. En esta época la Contaduría Mayor de Hacienda fue un rehén de las permanentes mayorías priístas en la Cámara de Diputados.

A la segunda categoría se le podría llamar el “desarrollo hollywoodense,” ya que aquí el desarrollo político es más aparente que real. El IFE (entre 1990 y 1994) y la CNDH (entre 1992 y 1999) son caracterizados por este tipo de desarrollo. Aunque estos organismos ocuparon mucho espacio en los medios, especialmente durante las negociaciones del TLC, y emitieron numerosos informes, documentos y declaraciones, su desempeño institucional no correspondía con su imagen pública. Tampoco tomaron una postura proactiva y consistente frente a la coalición autoritaria atrincherada en el poder durante esas épocas.

La tercera categoría de “desarrollo democrático” se refiere a las épocas durante las cuales un organismo lucha para conformar una identidad propia en medio de las complejas corrientes de la política democrática. Dado el carácter lento y prolongado de la transición democrática en México, estos periodos no reflejan una transformación radical en el comportamiento y las capacidades de los OPI, sino más bien momentos en los cuales estos organismos parecen titubear entre el desarrollo político significativo, por un lado, y la confusión sobre el rumbo a seguir, por otro. Los casos de la CNDH, 1999-2003; la ASF, 1997-2003 y el IFE, 1994-1996 corresponden a esta tercera categoría.

La cuarta categoría se podría llamar “movilización institucional”, nombre que describe el caso del IFE durante los años 1996-2003. En este periodo el IFE fue capaz de cumplir con su mandato de organizar elecciones imparciales e independientes, aumentar considerablemente sus capacidades (para investigar y sancionar) además de construir un nivel de confianza pública igualada sólo por el de la Iglesia (ENCUP 2001, 2003; Schedler, 2001). Durante este periodo el IFE se convirtió en un verdadero pionero de reforma del Estado en México, hasta el grado de cargar el peso de otras áreas del gobierno a la vez que perseguía su propio mandato. Por ejemplo, en 1999 su estatuto del servicio civil fue por mucho el más avanzado de la época, y sirvió de modelo para el estatuto de servicio civil de la administración pública federal que entró en vigor en 2003. Por otro lado, la credencial de elector promovida por el IFE se ha convertido en la única *cartilla de identidad* a nivel nacional en ganar

la confianza de todos los actores de la sociedad. El IFE también ha aumentado su capacidad de investigar y de sancionar. Aun cuando la ley electoral de 1996 no le otorga la atribución de investigar acusaciones y le concede sólo una capacidad limitada para multar a los partidos, para 2003 el IFE se había convertido en uno de los cuerpos de investigación más poderosos y eficaces en el gobierno mexicano (Lujambio, 2003). Por ejemplo, fue el IFE y no la Procuraduría General de la República (PGR) el que ha sido capaz de consolidar la transición democrática al obligar al PRI a pagar retribuciones por su historia de corrupción y abuso.

Un análisis más profundo del caso del IFE reconfirma la hipótesis de que es la “descentralización” y no la “concentración” de poder que la ha llevado a un desempeño exitoso. Este éxito se refleja, específicamente, en la incorporación de diversas perspectivas y la participación activa de actores societales. Este logro se ha basado en diferentes estrategias. En primer lugar, los actores societales se involucran en la dirección y monitoreo de las actividades del Instituto. Dentro del IFE hay un Consejo General manejado por los mismos ciudadanos, que sirve para dos funciones: la de un organismo especial de rendición de cuentas horizontal para asuntos electorales, y también la de cuerpo directivo principal del IFE. El Consejo General es un cuerpo permanente constituido por nueve miembros que deben monitorear las operaciones del personal administrativo del IFE, resolver disputas con respecto a la interpretación y aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (COFIPE), y dar directrices generales para el funcionamiento de todo el instituto (IFE, 2000). Los consejeros son elegidos por una votación de dos tercios de la Cámara de Diputados para un periodo de siete años. La regla de “dos tercios” es importante, ya que la elección de un consejero es imposible de no ser que cuente con un consenso multipartidista. Supuestamente, de este modo quedan excluidos consejeros que tengan una afiliación partidista excesivamente estrecha, y asegura la conservación del concepto “ciudadano” y profesional inherente al Consejo.

Otros aspectos del Consejo General ayudan a mantenerlo estrechamente vinculado a la sociedad. Por un lado, las reuniones del Consejo son públicas. Esta manera de proceder difiere importantemente del *modus operandi* de la mayoría de los organismos públicos tanto dentro de Latinoamérica como fuera, permitiendo que la sociedad civil cumpla su cometido de “monitoreo de segundo orden” mediante la supervisión de sus “representantes” en el Consejo General. Por otro lado, un representante de cada partido político con registro y un consejero del Poder Legislativo de cada partido con representación en el Congreso de la Unión, tienen un lugar en el Consejo General. Estos

representantes de los partidos tienen derecho a participar plenamente en las discusiones del Consejo General, y a acceder a la misma información que los consejeros, careciendo únicamente del derecho de votar iniciativas y decisiones. Es decir, tienen voz, pero no voto. La presencia de todos los partidos políticos supuestamente asegura un comportamiento profesional y no partidista por parte de los consejeros, y significa que en el caso de que el IFE diera algún mal paso, el hecho sería dado a conocer ante el público inmediatamente. Además, el carácter ciudadano del Consejo es salvaguardado por la autoridad restringida de estos representantes de los partidos políticos. En general, todos estos elementos de diseño institucional pretenden garantizar la representación de los intereses de la sociedad en general por encima de la “partidocracia” imperante (Cárdenas Gracia, 2000).

En segundo lugar, durante la celebración de las elecciones el IFE coordina una estructura de vigilancia múltiple al reclutar un gran número de voluntarios entre la ciudadanía. Por ejemplo, durante los meses anteriores a las elecciones del año 2000 el IFE capacitó a más de 800,000 voluntarios ciudadanos para operar 113,423 casillas electorales (Woldenberg, 2001). Cada una contaba con siete miembros: un presidente, un secretario, dos personas designadas para contar los votos, y tres suplentes sin cargo especificado. Estos miembros donan sus servicios y son seleccionados por una doble insaculación del padrón electoral completo para asegurar la imparcialidad (IFE, 2000). Todos los participantes reciben cursos de capacitación que son diseñados e implementados por el IFE. Además, el IFE capacita observadores nacionales e internacionales en los fundamentos de la ley electoral para que puedan fungir como “ojos” adicionales en las casillas. Por último, cada partido político tiene derecho a enviar un representante por casilla electoral el día de las elecciones. Un total que varía entre 10 y 15 ciudadanos participan en cada casilla para monitorear el proceso electoral. Esto significa que en el año 2000 más de un millón de ciudadanos fueron movilizados para asegurar la realización de elecciones libres e imparciales. Cada uno de los ciudadanos presentes en la casilla está facultado para presentar quejas con respecto a la organización del proceso electoral y el conteo de los votos (IFE, 2000).

Conclusiones

La fórmula clásica de elecciones libres e imparciales combinada con el aislamiento y el profesionalismo burocráticos no basta para construir un sistema político caracterizado por una rendición de cuentas plena. Por supuesto, es importante depurar y fortalecer estas defensas básicas en contra del autori-

tarismo y la malversación. No obstante, las nuevas democracias aumentarán sus posibilidades de éxito si conceptualizan la consolidación democrática como una labor expansiva y no terminal. El mejoramiento de la gobernabilidad y el estado de derecho en Latinoamérica requieren de un amplio debate público y de innovación institucional, y no de una huida hacia las cavernas internas del Estado administrativo.

Esta exploración de la transformación legal y el desarrollo político de tres organismos prorrendición de cuentas en México nos ha demostrado que hay varios problemas de fondo en la literatura dominante sobre la delegación y el desarrollo político. En primer lugar, mientras esta literatura enfatiza los efectos positivos de los “gobiernos unificados” y el aislamiento burocrático de la sociedad, el presente artículo ha demostrado el efecto positivo de la “descentralización” de autoridad mediante un gobierno dividido y una sociedad plenamente involucrada en las áreas medulares del gobierno. En segundo lugar, mientras muchos autores argumentan que la “inseguridad política” debería producir delegación y burocracias fuertes, lo anterior hace concluir que la falta de seguridad política puede resultar en el “sabotaje de estatutos” y una delegación desarticulada. En tercer lugar, mientras la literatura sobre “puntos de veto” teoriza que un aumento en la participación de actores en el diseño de las políticas públicas favorece el *status quo*, este trabajo muestra cómo la multiplicación de participantes puede estimular una transformación radical en las instituciones públicas.

Este capítulo se ha enfocado en el diseño y el desarrollo histórico de tres instituciones prorrendición de cuentas independientes en México, pero sus conclusiones rebasan por mucho este estrecho contexto. Hoy en día, en vísperas de la consolidación del nuevo IFAI en México y de la creación y reforma de otros organismos independientes en el mundo entero, es importante dar importancia tanto al contexto político como a la participación activa de la sociedad. La presente investigación demuestra que la autonomía empoderada y la salud de las instituciones prorrendición de cuentas no surgen de la “concentración” o “unificación” de autoridad sino, al contrario, de una descentralización, lograda mediante un vigoroso debate público, así como la apertura de los organismos del Estado a una amplia participación social.

Bibliografía

BARRACA, Stephen, 1998, “The Sigue Arenas Framework of Democratization: An Alternative Approach”, *Paper presented at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association*, Chicago, 24-26 de septiembre.

- BASTOS, Rogelio, 2002, *Ministerio Público e Política no Brasil*, Sao Paulo, Editora Sumare.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, 2000, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- BENDOR, Jonathan, Ami Glazer y Thomas Hammond, 2001, "Theories of delegation", *American Review of Political Science*, núm. 4, pp. 235-269.
- BENNETT, Colin, 1997, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 10, núm. 3, pp. 213-233.
- BOYLAN, Delia M., 2001a, "Democratization and Institutional Change in Mexico: The Logic of Partial Insulation", en *Comparative Political Studies*, 34, núm. 1, febrero, pp. 3-29.
- , 2001b, *Defusing Democracy: Central Bank Autonomy and the Transition from Authoritarian Rule*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, 2000, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- COLOMER, Josep, 2001, *Political Institutions: Democracy and Social Choice*, Nueva York, Oxford University Press.
- CRESPO, José Antonio, 1999, *Fronteras democráticas en México*, México, Océano.
- CRISP, Brian, Erika Moreno y Matthew Shugart, 2003a, "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 79-131.
- , 2003b, "Principals, Agents, Checks and Balances in Latin American Democracies", ponencia presentada en el 99th APSA Annual Meeting, agosto 28-31, Philadelphia.
- ENCUP, 2001, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, Secretaría de Gobernación.
- , 2003, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, Secretaría de Gobernación.
- FOX, Jonathan, 1992, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.
- GEDDES, Barbara, 1994, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- GRINDLE, Merilee, 1996, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Nueva York, Cambridge University Press.
- HAGGARD, Stephan y Robert Kaufman, 1995, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.

- HUBER, John y Charles Shipan, 2002, *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- HUNTINGTON, Samuel, 1965, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, vol. 17, núm. 3, pp. 386-430.
- , 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- IFE, 1995 y 1994, *Tu elección: memoria del proceso electoral federal*, México, Instituto Federal Electoral.
- (ed.), 2000, *The Mexican Electoral Regime and the Federal Elections of the Year 2000*, México, Instituto Federal Electoral.
- KENNEY, Charles, 2003, "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 55-76.
- LINZ, Juan y Alfred Stepan, 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LIJPHART, Arend y Carlos Waisman, 1996, *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Westview Press.
- LUJAMBIO, Alonso, 2003, "Mexico", en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (eds.), *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 368-386.
- MAINWARING, Scott, 1999, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- 2003, "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 3-33.
- y Timothy Scully, 1995, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- (eds.), 2003, *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- MAOR, Moshe, 2004, "Feeling the Heat?: Anti-Corruption Agencies in Comparative Perspective", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-27.
- MAXFIELD, Sylvia, 1997, *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, Princeton University Press.

- MCCUBBINS, Mathew, Roger Noll y Barry Weingast, 1987, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, economics and organization*, vol. 3, núm. 2, pp. 243-277.
- , 1999, "The Political Origins of the Administrative Procedure Act", *Journal of Law, economics and organization*, 15(1), pp. 180-217.
- MEYENBERG, Yolanda (ed.), 2001, *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso-IIS-UNAM- UAM-I.
- MOE, Terry, 1995, "Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Oliver Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond (Expanded Edition)*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 116-153.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, 1996, "Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties", en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the State: Mexico After Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, pp. 25-40.
- MORRIS, Stephen, 1999, "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change", *Third World Quarterly* 20, núm. 3, pp. 623-643.
- , 2003, "State Level Analysis of Political Corruption in Mexico", ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association-2003, Dallas, 27-29 de marzo.
- NORRIS, Pippa (ed.), 2004, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Nueva York, Cambridge University Press.
- NORTH, Douglas y Barry Weingast, 1989, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England", *The Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, pp. 803-832.
- O'DONNELL, Guillermo, 1999a, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America: A Partial Conclusion", en Guillermo O'Donnell, Juan E. Méndez y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press, pp. 303-338. [Hay edición en español: , Buenos Aires, Paidós, 2002.]
- , 1999b, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Michael Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 29-52.
- , 2003, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 34-54.

- , Juan E. Méndez y Paulo Sérgio Pinheiro (eds.), 1999, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press, [Hay edición en español: Paidós, Buenos Aires, 2002].
- OLVERA, Alberto, 2003, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Alberto Olvera (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 351-409.
- (ed.), 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ORREN, Karen y Skowronek, 2001, “What is Political Development?”, texto presentado en el *Annual Meetings of the American Political Science Association*, San Francisco, 29 de agosto-2 de septiembre.
- PIERSON, Paul, 2000, “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”, *Governance: an international journal of policy and administration*, vol. 13, núm. 4, pp. 475-499.
- POPE, Jeremy, 2000, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin, Transparency International.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo, 1996, “La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, pp. 23-40.
- PARDO, María del Carmen, 1991, *La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México.
- PRATIJARN, Andri, 2002, “A promising era of anti-corruption efforts in Thailand: a case study of the national counter corruption commission”, en Working Paper archivado con el autor, *Political Science Department*, Stanford University.
- PRUD’HOMME, Jean François, 1996, “Negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)”, en *Política y Gobierno* 3, núm. 1, México, pp. 93-126.
- PRZEWORSKI, Adam, 1991, *Democracy and the market: political and economic reforms in eastern europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- , Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), 1999, *Democracy, accountability and representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- RAMÍREZ, Lorena, Adrián Hernández y Mauricio Ibarra, 2002, *Evolución del marco normativo del Ombudsman Nacional Mexicano: 1990-2002*, México, CNDH.

- REYES, Corinna, 2000, "Holding government accountable: political institutions and accountability in contemporary Mexico", Miami, Paper presented at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, marzo 16-18.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.
- , 2005, *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland*, Nueva York, Cambridge University Press.
- RUBIN, Jeffrey, 1997, *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, Mexico*, Durham, Duke University Press.
- SADEK, María Tereza y Rosangela Batista Cavalcanti, 2003, "The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 201-227.
- SANDOVAL, Pablo, 2000, *Tercer Informe de Labores Legislativas*, México, Presidencia de la Mesa Directiva, Cámara de Diputados LVII Legislatura.
- SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge, 2000, "The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition", Presented at the conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", The Helen Kellogg Institute for International Studies, 8 de mayo, Notre Dame University.
- SARRE, Miguel, 2003, "Se promueve juicio de amparo contra la Comisión Nacional de Derechos Humanos", texto del juicio de amparo archivado con el autor.
- SCHEDLER, Andreas, 2001, "La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000", en Yolanda Meyenberg (ed.), *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México, Flacso, UNAM-IIS, UAM-I, pp. 55-74.
- SCHEDLER, Andreas, Larry Diamond y Max Plattner (eds.), 1999, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- SCHNEIDER, Ben Ros y Blanca Heredia (eds.), 2003, *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press.
- SHUGART, Matthew y Martin Wattenberg (eds.), 2004, *Mixed-member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?*, Nueva York, Oxford University Press.
- SIAVELIS, Peter, 2002, "Disconnected Fire Alarms and Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile", *Latin American Politics And Society*, vol. 42, núm. 1, pp. 71-98.

- SILBERMAN, Bernard, 1993, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- SKOWRONECK, Stephen, 1982, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SMULOVITZ, Catalina, 2003, "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.
- STOKES, Susan, 2003, "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes", ponencia presentada en *the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 31 de agosto.
- TSEBELIS, George, 1995, "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multi-partyism", en *British Journal of Political Science*, 25(3), pp. 289-325.
- , 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- UNGER, Danny, 2003, "Principals of the Thai State", en Ben Ros Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, pp. 181-210.
- UGALDE, Luis Carlos, 2000, *The Mexican Congress: Old Player, New Power*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
- VARSHNEY, Ashtush, 1999, "Democracy and Poverty", Presented at Conference on the World Development Report: 2000, U.K. Department for International Development/Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, 15-16 de agosto, Inglaterra.
- VELLINGA, Menno (ed.), 1998, *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- WEBER, Max, 1958, "Politics as a Vocation", en Hans Heinrich Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 77-128. [Hay edición en español: Barcelona, Martínez Roca, 1977.]
- WOLDENBERG, José, 2001, "Lessons from Mexico", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 2, pp. 151-156.

Capítulo 11

Coaliciones transnacionales de la sociedad civil y el Banco Mundial: aprendizajes sobre proyectos y campañas de incidencia en políticas institucionales*

L. David Brown**

Jonathan Fox***

Introducción

A LO LARGO DE MÁS de dos décadas, el Banco Mundial ha sido como un pararrayos en el que han convergido acciones de la sociedad civil transnacional. En repetidas ocasiones, coaliciones de organizaciones civiles (organizaciones no gubernamentales, iglesias, movimientos indígenas y redes internacionales de medio ambiente y de derechos humanos) han cuestionado cómo el Banco ha promovido estrategias de desarrollo que han tenido fuertes costos sociales y ambientales. Se trata de un enfrentamiento tipo David *versus* Goliat que constituye un ejemplo sorprendente de las ambiciosas campañas norte-sur que ha llevado a cabo la sociedad civil. Ante éstas, el Banco Mundial ha respondido de diversas formas, a veces contradictorias entre sí. Por un lado, ha controlado daños en el corto plazo, ha aprobado reformas políticas sustanciales y realizado ciertas innovaciones aisladas. Por el otro, ha dejado vacíos continuamente en el cumplimiento de sus propios compromisos de reformas sociales y ambientales y sigue con el mismo enfoque de siempre a favor del ajuste estructural. La variedad de campañas realizadas en contra del Banco, en distintos países y sobre asuntos igualmente diversos, junto con la larga trayectoria de las mismas, las hace fuentes especialmente ricas de aprendizajes para comprender mejor las coaliciones transnacionales como un fenómeno más general.

El desastre en que culminó la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999, llevó a la revista *The Economist* a ubicar

* Este capítulo apareció por primera vez como L. David Brown y Jonathan Fox (2001). "Transnational Civil Society Coalitions and the World Bank: Lessons from Project and Policy Influence Campaigns", en Michael Edwards y John Gaventa, (eds.), *Global Citizen Action*, Boulder, Lynne Rienner Publishers. Traducción de Rocío Gil Martínez de Escobar y revisión de Mauricio Sánchez.

** Kennedy School of Government Faculty, Universidad de Harvard, Estados Unidos.

*** Centro de Estudios Latinos y Latinoamericanos, Universidad de California en Santa Cruz, Estados Unidos.

el origen de las protestas de la sociedad civil en la campaña “50 años bastan” (*50 Years is Enough*) de 1994 en contra del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación, la revista felicitaba al Banco por su esfuerzo, supuestamente exitoso, por desmovilizar y cooptar a sus críticos de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y comentaba: “De la adopción de políticas ambientales al desagravio de deudas, las ONG están en el centro de las políticas del Banco Mundial. A menudo las determinan. El nuevo Banco Mundial es más transparente, pero también tiene más obligaciones hacia una nueva serie de intereses particulares.”¹ ¿Será posible que las ONG hayan logrado tanta influencia?, ¿es cierto que se han desmovilizado tanto como allí se afirma?

Si bien es cierto que desde 1994 el FMI, el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y la OMC han sustituido al Banco como blanco principal en algunas de las listas de manifestantes, muchos otros grupos de defensa y organizaciones sociales, (especialmente aquéllas más cercanas al terreno y más distantes de la atención de los medios de comunicación internacionales) permanecen profundamente inquietos con la cuestión de cómo hacer que el Banco Mundial cumpla con sus compromisos de reformas sociales y ambientales.²

El reto analítico implícito en la evaluación de *The Economist* es cómo distinguir entre la cooptación y las concesiones substanciales, reconociendo que dicha diferencia frecuentemente depende del cristal con el que se mira. Además, hay una contradicción de fondo en la evaluación de *The Economist*: si las ONG realmente determinaran las políticas del Banco Mundial, ello sugeriría que tienen mucha más influencia de lo que implica el término *cooptación*. Por ejemplo, si las ONG establecieran las políticas del Banco, ¿cómo explicar que en 1999, por primera vez, más de la mitad de los préstamos se destinaron, no a proyectos, sino al ajuste macroeconómico (un tipo de préstamo que, desde hace tiempo, está al margen de las influencias de la sociedad civil y de las reformas sociales y ambientales del propio Banco)? Incluso, en el nivel de inversiones infraestructurales específicas, que suelen ser blancos más claros para los críticos, el Banco Mundial sigue proponiendo nuevos proyectos que subvencionan directamente a grandes corporaciones transnacionales y que suelen provocar desastres ambientales, como en el caso de Exxon y el oleoducto Chad-Camerún.³ Asimismo, en 1999 se desató un gran debate internacional cuando se descubrió que el Banco planeaba financiar un proyecto llamado

¹ Esta cita es de “Citizen's Groups: The Non-Governmental Order”, *Economist*, 11 de diciembre de 1999.

² Por ejemplo, las grandes redes civiles en Brasil, México, Indonesia y la India siguen prestando considerable atención al Banco Mundial.

³ En este caso avergonzantes memorandos internos revelaron que los altos funcionarios del banco, encargados de formular las políticas ambientales, planearon una estrategia deliberada de lavado verde [se llama *greenwashing*

Reducción de la Pobreza en China occidental, el cual había terminado por convertirse en una amenaza para el grupo étnico tibetano. A pesar del conocido y sofisticado compromiso del Banco con las ONG, que supone una amplia colaboración operativa, así como consultas sobre políticas y un discurso informado, en el caso del Tibet, la institución tardó en darse cuenta de que se estaba enfrentando a una de las campañas a favor de los derechos étnicos más influyente del mundo. Poco faltó para que la movilización resultante tuviese la intensidad de las protestas en contra del Banco a principios de los años noventa. La movilización tuvo una cobertura de prensa muy amplia y llevó a que, de manera inusual, los representantes norteamericano y alemán votaran “en contra” en el consejo directivo del Banco, así como a grandes tensiones diplomáticas con China, al encarcelamiento y al maltrato físico de investigadores de ONG, a un proceso de investigación por parte del panel de inspección del Banco y a la posible suspensión del proyecto.⁴

Así, mientras elementos poderosos dentro del Banco siguen ignorando las mismas reformas ambientales y sociales de la entidad, en algunos sectores y países, los actores de la sociedad civil perciben el discurso alentador del Banco como una apertura parcial importante, especialmente en aquellos regímenes cuyas posturas son aún menos alentadoras que las del Banco Mundial. Además, ahora al menos ciertos proyectos controvertidos que alguna vez navegaron por el proceso de aprobación, están sujetos a un mayor escrutinio tanto interno como externo durante la fase de diseño. La participación del Banco en situaciones postconflictivas también ha propiciado situaciones para que emerja un liderazgo constructivo, como en el caso de Timor del este. El resultado final es un mosaico muy desigual, que combina reformas parciales con una prevaleciente resistencia al cambio. Las campañas transnacionales siguen desafiando al Banco Mundial y han tenido cierto grado de influencia. En el curso de este largo proceso, estas campañas han ayudado a construir asociaciones aún más equilibradas entre actores de la sociedad civil en el norte y en el sur.

Este capítulo explora esos patrones, delineando una serie de esfuerzos de coaliciones transnacionales que buscan influir en las políticas y los proyectos del Banco Mundial. Estos estudios de caso se llevaron a cabo entre 1992 y 2000 bajo los auspicios del Instituto de Investigación para

a las estrategias de las empresas para distraer la atención de actividades perjudiciales al medio ambiente por medio de la publicidad. A través de la manipulación de su propia imagen, las empresas sensibilizan a la gente hacia el cuidado del entorno ambiental (N. de T.]. Véase Paul Brown, “World Bank Pushes Chad Pipeline”, *The Guardian*, 11 de octubre de 1999.

⁴Para detalles, véase la página de Internet del Centro de Derecho Ambiental Internacional, <http://www.ciel.org> y la página del Centro de Información del Banco [*Bank Information Center, BIC*, (N. de T.)] <http://www.bicusa.org>

el Desarrollo.⁵ Con ello tratamos de derivar aprendizajes que permitan entender por qué dichos esfuerzos han sido exitosos. En particular, el capítulo aborda dos interrogantes:

1. ¿Qué se requiere para que una coalición transnacional logre influir en una institución como el Banco Mundial?
2. ¿Cómo consiguen las coaliciones transnacionales rendir cuentas a su interior, no obstante sus grandes diferencias de poder, riqueza y cultura?

El estudio de las coaliciones transnacionales

Este estudio explora factores cruciales que están profundamente insertos en campañas muy complejas y de largo aliento. Decidimos realizar estudios de caso detallados y luego compararlos para ver qué tipos de patrones comunes emergían. Los casos fueron escritos por individuos cercanos a los acontecimientos en el campo y con acceso tanto a las poblaciones originalmente afectadas como a los tomadores de decisiones en el Banco Mundial y en otras agencias. Cuatro casos se centraron en los esfuerzos que realizaron varias coaliciones para influir en *proyectos* específicos de desarrollo: una planta geotérmica en Filipinas, un proyecto de manejo de recursos naturales en Brasil, la legislación sobre petróleo y tierra vinculados al ajuste estructural en Ecuador, y una presa en Indonesia.⁶ Otros cuatro casos se enfocaron en los esfuerzos de las coaliciones para moldear las *políticas* del Banco en temas cruciales: indígenas, manejo de agua, reacomodo de poblaciones desalojadas por proyectos y paneles de políticas de información e inspección.⁷ Los cuadros 1 y 2 describen los rasgos principales de los casos de proyectos y de políticas.

⁵El Instituto de Investigación para el Desarrollo [*Institute for Development Research, IDR* (N. de T.)] emprendió estos estudios como parte de un programa de investigación sobre el papel de las organizaciones civiles en el desarrollo de las políticas nacionales e internacionales. Los resultados de estos estudios están disponibles en línea en <http://www.jsi.com/idr>

⁶Con respecto a los estudios de los proyectos, véase Antoinette Royo, "The Philippines: Against the Peoples' Wishes. The Mt. Apo Story", en Fox y Brown, 1998, pp. 151-180; Margaret E. Keck, "Planaflo in Rondônia: The Limits of Leverage", en Fox y Brown, 1998, pp. 181-218; Kay Treakle, "Ecuador: Structural Adjustment and Indigenous and Environmental Resistance", en Fox y Brown, 1998, pp. 219-264; y Augustinus Rumansara, "Indonesia: The Struggle of the People of Kedung Ombo", en Fox y Brown, 1998, 123-150.

⁷En relación con los estudios de las políticas véase Andrew Gray, "Development Policy-Development Protest: The World Bank, Indigenous Peoples, and NGO", en Fox y Brown, 1998, pp. 267-302; Deborah Moore y Leonard Sklar, "Reforming the World Bank's Lending for Water: The Process and Outcome of Developing a Water Resources Management Policy", en Fox y Brown, 1998, pp. 345-390; Jonathan A. Fox, "When Does Reform Policy Influence Practice? Lessons from the Bankwide Resettlement Review", en Fox y Brown, 1998, pp. 303-344; y Lori Udall, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?", en Fox y Brown, 1998, pp. 236-391.

CUADRO 1

CAMPAÑAS DE REFORMA DE PROYECTOS

Proyectos y actores clave

PRESA DE KEDUNG OMBO, INDONESIA (1984-1994)

OB: pobladores; estudiantes

ONG: asistencia legal local y nacional; otras ONG locales y nacionales ambientalistas y de pobreza

OI: Grupo Internacional de ONG de Indonesia (GII: *International NGO Group on Indonesia-INGI*)

ONGI: miembros de GII de los países del norte

PLANTA TÉRMICA DEL MONTE APO, FILIPINAS (1987-1993)

OB: grupos indígenas; granjeros Locales

ONG: redes locales, regionales y nacionales; Centro Legal de Recursos (*Legal Resources Center-IRC*)

OI: Foro Filipino de Desarrollo (FFD: *Philippine Development Forum-FDF*); Centro de Información del Banco (CIB)

ONGI: Fondo de Defensa Ambiental (FDA: *Environmental Defense Forum-EDF*); Misioneros Columbanos; Greenpeace

RECURSOS NATURALES PLANAFORO, BRASIL (1989-1995)

OB: trabajadores del caucho; granjeros

ONG: ONG y redes locales y nacionales (ej. Instituto de Antropología y Medio Ambiente [IAMA]; Consejo Nacional de Trabajadores del Caucho [CNTC]; Instituto de Estudios Amazónicos del Brasil [IEA]; y otros)

OI: Foro de ONG de Rondonia

ONGI: FDA; Federación Mundial de Fauna Silvestre (*World Wildlife Federation-WWF*); otros

Hechos cruciales en la evolución de las alianzas

La mayoría de las familias sólo se enteraron de los planes de reacomodo cuando la presa estaba casi terminada. Después, algunas de ellas pidieron ayuda a ONG locales y nacionales de asistencia legal a fin de obtener una mayor compensación por sus tierras. Aunque algunas demandas culminaron exitosamente, el gobierno de Indonesia invalidó los veredictos. En 1988 el GII empezó a presionar al Banco Mundial por medio de sus miembros internacionales. Un año después, ya terminada la presa, hubo protestas populares de estudiantes y grupos religiosos en apoyo a la población afectada. Cuando el GII se reunió con el Banco Mundial el gobierno contrató, acusándolo de “estar lavando la ropa sucia” en público. El gobierno otorgó otras tierras a los pobladores. El Banco y otros actores internacionales acordaron evitar futuros “Kedung Ombos”.

En 1987, grupos indígenas y granjeros empezaron a organizar redes locales, regionales y nacionales para enfrenar el proyecto. Los ancianos de las tribus locales juraron defender el Monte Apo hasta “la última gota de sangre”. Las coaliciones locales establecieron vínculos con ONGI y el FFD. Dos misiones del Banco llegaron a conclusiones opuestas sobre el proyecto. En 1989, el Foro Filipino de Desarrollo de ONG y ONGI acordó presionar al Banco con respecto al Monte Apo. A pesar de las protestas, el gobierno de Filipinas (GF) aprobó el proyecto alegando que cumplía con disposiciones legales en materia ambiental. Las redes de ONG realizaron “conferencias de solidaridad” nacionales y acordaron insistir en los derechos indígenas y en adoptar una actitud vigilante y cautelosa ante la presión del FDA. Esta última ayudó a que el Banco Mundial rechazara la evaluación de impacto ambiental del gobierno, que a su vez retiró su petición de préstamo. En 1993, nuevas conferencias de solidaridad establecieron estrategias para cabildear en bancos que trabajan en exportaciones e importaciones.

En 1989 las ONGI (como el Fondo de Defensa Ambiental) protestaron por la falta de participación local en el diseño inicial del proyecto, tomando en cuenta que había OB en la región. En 1991, a fin de permitir la participación de las ONG locales e internacionales (pero no nacionales) en las decisiones sobre proyectos, el Banco suspendió el proyecto hasta la creación del Foro de ONG de Rondonia. No obstante éste, se hizo evidente que las agencias estatales violarían los términos del préstamo y las respectivas protestas del Foro surtieron poco efecto. En 1994 el Foro pidió que el Banco Mundial suspendiera el desembolso y un año después pidió que su panel de inspección revisara el proyecto. El caso de Planaforo fue aceptado por el panel ese mismo año.

CUADRO 1 (*Continuación*)

<i>Proyectos y actores clave</i>	<i>Hechos cruciales en la evolución de las alianzas</i>
<p>AJUSTE ESTRUCTURAL DE ECUADOR (1986-1994)</p> <p>OB: grupos indígenas (GI); grupos ambientalistas</p> <p>ONG: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie); Acción Ecológica</p> <p>OI: Red Ecuatoriana; CIB</p> <p>ONGI: Red de Acción Forestal (<i>Rainforest Action Network-RAN</i>); Oxfam</p>	<p>La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) movilizó a los grupos indígenas (GI). En 1990 ayudó a organizar un levantamiento en contra del ajuste estructural. En 1992 se alió con ONG para desafiar las iniciativas del Banco Mundial y del gobierno en materia de extracción de petróleo, que amenazaban a los grupos indígenas. Las negociaciones con el banco y el gobierno modificaron la ley petrolera. En 1994 la Conaie encabezó la "Movilización por la vida", una coalición de carácter nacional que paralizó al país y que iba en contra de una propuesta de ley de tierras que amenazaba con impedir el acceso a tierras comunales. La Conaie creó la Red Ecuatoriana con ONGI para influir en la elaboración de políticas del Banco. Finalmente, las negociaciones con los líderes del gobierno y con los intereses de la agroindustria llevaron a una ley de tierras más aceptable y a una mayor participación en la elaboración de políticas para la Conaie en el futuro.</p>

Nota: OB significa organización de base; ONG significa ONG local o nacional; OI significa organización intermediaria; ONGI significa ONG internacional.

CUADRO 2

CAMPAÑAS DE REFORMA DE POLÍTICAS

<i>Políticas y actores clave</i>	<i>Hechos cruciales en la evolución de las alianzas</i>
<p>POLÍTICA DE GRUPOS INDÍGENAS (1981-1992)</p> <p>OB: grupos indígenas (GI) y movimientos ambientales en muchos países</p> <p>ONG: vinculadas a alianzas de los proyectos</p> <p>ONGI: Supervivencia Internacional; Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas (<i>International Working Group on Indigenous Affairs-IWGLA</i>); Supervivencia Cultural</p> <p>BM: científicos sociales; partidarios de las políticas de GI</p>	<p>En 1981, los grupos indígenas del Río Chico en Filipinas obtuvieron su primera victoria sobre un proyecto de presa del banco, lo cual llevó a que éste iniciara una política tendiente a proteger los derechos indígenas en sus proyectos. Los problemas relativos a los GI cobraron relevancia en una serie de proyectos del banco (polo noreste, transmigración, etcétera) y en la revisión que éste realizó de sus políticas ambientales a lo largo de cinco años. Los movimientos de activistas locales presionaron exitosamente a los proyectos del Banco durante los siguientes cinco años. Aunque las ONGI que apoyaban a los grupos indígenas no crearon un frente común, las OB fueron lo suficientemente exitosas como para influir en proyectos locales. La declaración de políticas del banco en 1991 abrió la puerta para nuevos desafíos en materia de asuntos indígenas.</p>
<p>POLÍTICAS DE REACOMODO (1986-1994)</p> <p>OB: movimientos de los pobladores afectados por varios proyectos</p>	<p>La revisión de las políticas de reacomodo en parte se basó en las revelaciones de la Comisión Morse acerca del controvertido proyecto de Narmada. A fin de responder a las campañas externas, el Banco autorizó que un equipo interno evaluara la instrumentación de las políticas de reacomodo en sus proyec-</p>

*Políticas y actores clave**Hechos cruciales en la evolución de las alianzas*

ONG: aliados de los pobladores como la Narmada Bachao Andolan

ONGI: Consejo de Acción de Narmada; Grupo Internacional de ONG de Indonesia

BM: Equipo de Revisión de Reacomodos (*Resettlement Review Task Force*)

POLÍTICAS DE MANEJO DEL AGUA (1991-1993)

OB: no participaron

ONG: 50 se ofrecieron como voluntarias para contribuir en las discusiones de políticas

ONGI: Red Internacional de Ríos; Fondo de Defensa Ambiental

BM: personal de operaciones y de ingeniería

PANEL DE POLÍTICAS DE INFORMACIÓN E INSPECCIÓN (1989-1995)

OB: No participaron directamente

ONG: Narmada; activistas de la campaña IDA-10*

ONGI: FDA; CIB; otros partidarios de las reformas del Banco; *150 años bastan!*

BM: Aliados en pro de una mayor divulgación

Otros: Comité del Congreso estadounidense; directores ejecutivos estadounidenses, japoneses y europeos del Banco Mundial

tos. Dicha revisión dejó ver que las políticas que el banco había establecido en 1986 se habían cumplido aproximadamente en 30 por ciento durante los primeros cinco años. Aunque esto había mejorado rápidamente con el escrutinio externo e interno, el equipo revisor tuvo que librar una "guerra de guerrillas" para obtener buena información por parte de los directores, quienes se mostraron poco dispuestos a cooperar. Las intensas negociaciones internas en torno al informe final culminaron en 1994 con la pronta publicación de éste a fin de frustrar las amenazas de fugas de información que había proferido la abogacía externa.

En 1991 el personal del banco organizó un taller para los funcionarios gubernamentales a fin de revisar las políticas en materia de manejo del agua. Aunque las ONG no fueron invitadas, las ONGI recolectaron comentarios de más de 50 de ellas. El banco accedió a consultar a las ONG, las cuales hicieron aportaciones importantes. Las ONGI tuvieron dificultades para hacer valer los intereses de las ONG en los procesos de elaboración de políticas. Los funcionarios del banco se opusieron a nuevas consultas, en parte debido a la presión interna a favor de desarrollar políticas siguiendo lineamientos económicos. Finalmente, las ONGI presionaron sobre los directores ejecutivos para cambiar las políticas. Aunque en dicho cambio se incorporaron algunas recomendaciones de las ONG, hubo desconcierto entre los impulsores iniciales de las mismas al verse nuevamente relegados a asumir un papel de defensoría.

El banco siempre ha limitado el acceso a la información acerca de los proyectos. Las tensiones sobre las presas de Narmada y las críticas al informe interno de Wapenhans crearon el escenario para muchas reformas dentro de él. La alianza entre las ONGI, ONG y OB que llevaron a cabo las campañas de Narmada y a favor de proveer con nuevos fondos al IDA-10, presionaron al banco para adoptar políticas tendientes a que más información sobre los proyectos estuviese disponible en las etapas iniciales y para que el panel de inspección investigara abusos en los proyectos. Con aliados en el banco y en el Congreso de los Estados Unidos, la alianza cabildó exitosamente para la nueva política y amenazó con retener financiamientos futuros. Al nuevo panel se le pidió que investigara inmediatamente la propuesta de la presa Arun III en Nepal. El informe generó cuestionamientos serios sobre la presa y el nuevo presidente del banco canceló el proyecto inmediatamente después de asumir el cargo.

Nota: OB significa organización de base; ONG significa ONG local o nacional; ONGI significa ONG internacional; BM significa personal del Banco Mundial; la categoría Otros se refiere a otras alianzas participantes.

* IDA (*International Development Association* [Asociación Internacional para el Desarrollo]) es una sección del Banco Mundial encargada de préstamos blandos para los países de menores ingresos, y cada tres años los gobiernos donantes deben aportar a ese fondo.

En este capítulo presentamos ciertas lecciones importantes que sugieren los análisis detallados de estos casos, que ya se han publicado en otra parte.⁹ Las dos siguientes secciones presentan e ilustran ocho aprendizajes: cuatro relativos a los efectos de las coaliciones y cuatro acerca de la organización de las coaliciones y sus procesos internos de rendición de cuentas. Después, comentamos brevemente las implicaciones que tienen dichos aprendizajes para que las coaliciones internacionales futuras puedan influir en instituciones mundiales y sus políticas.

Lecciones sobre los efectos de las coaliciones

Evidentemente, el proceso de influir en una institución como el Banco Mundial no es un esfuerzo pequeño a corto plazo. Para lograr cambios se requiere de una coalición consolidada, capaz de reunir y analizar información destacada sobre las actividades del banco y volverla accesible para los actores más relevantes, además de movilizar muchas influencias. El análisis de estos casos depara estas primeras cuatro lecciones sobre la eficacia de las coaliciones transnacionales.

Primera lección: que la campaña concuerde con los objetivos

Hemos hallado que el patrón organizativo de una coalición difiere según el asunto en torno al cual ésta se crea. Para algunas coaliciones, lo importante era mitigar o anular los efectos perjudiciales de algunos proyectos del banco en comunidades de base. En Filipinas, por ejemplo, la coalición desafió la construcción de una planta de energía geotérmica que amenazaba tanto a las sagradas tierras ancestrales de los indígenas como al medio ambiente. En Ecuador fue un programa de desarrollo agrícola cuya legislación amenazaba el estatuto comunal de las tierras de los indígenas. La nueva ley de tierras había sido aprobada con el apoyo tanto de bancos multilaterales de desarrollo como de los intereses agroindustriales, haciendo posible que las tierras comunales se volvieran potencialmente vulnerables a la venta para el desarrollo comercial. En ambos casos, la coalición transnacional fue encabezada y sostenida por movimientos de base que estaban directamente amenazados por los

⁹Véase L. David Brown y Jonathan Fox, "Accountability within Transnational Coalitions", en Fox y Brown, 1998, pp. 439-484, para un análisis comparativo de dinámicas de las coaliciones a través de los ocho casos. Véase Jonathan Fox y L. David Brown, "Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies", en Fox y Brown, 1998, pp. 485-551, para un análisis de los efectos en el banco.

proyectos, junto con aliados de ONG nacionales que a su vez buscaron apoyo internacional. Debido a que estas campañas fueron en esencia una extensión internacional de movimientos nacionales preexistentes, las llamamos coaliciones de problemas nacionales.

En otras situaciones las preocupaciones centrales de la campaña orquestada por la coalición eran fallas del mismo banco, que había incumplido sus propias políticas. Si bien la evidencia de dichas fallas estaba constituida por efectos tangibles en la población local, el objetivo principal era la reforma del banco mismo. Por ejemplo, en el caso de Planaforo (Brasil), las ONG internacionales señalaron la falla que tuvo el banco al no asegurar la participación local en el proyecto de manejo de recursos naturales, en un contexto donde los grupos de base aún no estaban lo suficientemente organizados como para llevar a cabo una protesta creíble a partir de sus propias fuerzas. Asimismo, la campaña para ampliar el acceso público a la información sobre proyectos del banco y crear un canal institucional para responder a las demandas de incumplimiento mediante reformas a las políticas fue encabezada y sostenida por ONG internacionales, en parte porque éstas contaban con habilidades técnicas y políticas, influencia política en gobiernos donantes y los recursos organizativos para ejercer presión sobre muchos proyectos al mismo tiempo; ello, a pesar de no tener intereses directos en cada proyecto. Dichas *redes transnacionales de abogacía* pueden, a lo largo de periodos prolongados e integrando diversos casos locales de incumplimiento, articular principios, formular políticas alternativas y presionar para una mejor materialización y una reforma sistémica.

En otros casos incluso, las coaliciones fueron encabezadas desde dentro del banco por grupos reformistas que trabajaron con equipos externos revisando la experiencia de la institución y dividiendo políticas alternativas. Por ejemplo, al examinar las políticas de reacomodo un equipo interno diseñó e instrumentó una revisión que terminó sirviendo para que ciertas circunscripciones internas pudiesen mantener su autonomía y resistir con fuerza a críticas externas. La existencia de fuertes coaliciones que apoyaban desde afuera dicha revisión permitió al equipo interno cuestionar intereses poderosos que la revisión dejó a la luz y finalmente publicar un informe muy profundo, a pesar de la oposición de estos últimos. Básicamente, estas *iniciativas internas de reforma* se valen del conocimiento especializado y del acceso que tienen miembros de la institución para orientar la evidencia en cierto sentido y proponer reformas plausibles.

Las tácticas de las coaliciones deben definirse en términos de sus metas y objetivos. Cuando éstos consisten en controlar los daños provocados por un

proyecto o en modificar su ejecución sobre el terreno, los actores locales, a quienes el Banco Mundial y las ONG internacionales críticas deberían rendir cuentas, suelen estar bien delimitados. Cuando el objetivo es formular políticas más amplias que darán forma a las futuras interacciones entre el banco y los actores de base, el liderazgo de las ONG internacionales, gracias a su conocimiento acerca de las políticas, su destreza con los medios y su habilidad para presionar, es más prominente. Cuando el objetivo es que el banco realice un viraje en sus prioridades o que adopte nuevos arreglos institucionales, se puede requerir una alianza (a favor de una reforma interna), que conjunte personal de dentro de la institución (que tiene el conocimiento especializado) con fuentes de presión externas, con el fin de influir en los formuladores de políticas del banco (que suelen oponerse a una reforma).

*Segunda lección:
hay que abrir grietas dentro del sistema*

Conviene calibrar los objetivos hacia los cuales se busca dirigir la presión en términos de políticas institucionales y posibles aliados. Es muy fácil pensar en el Banco Mundial y otras instituciones similares como entidades monolíticas que inequívocamente presentan frentes unidos ante cuestionamientos externos. Si parte de supuesto así, una coalición puede centrar su atención exclusivamente en buscar aliados fuera del banco lo cual, al prescindir de alianzas con grupos internos que surgen al fragor de la política intrainstitucional, puede terminar convirtiéndose en un error muy caro.

Como en muchas otras grandes instituciones, el personal del banco actualmente incluye gente con un amplio rango de perspectivas políticas y sociales. En cada uno de los casos que este estudio abordó, hubo personal del banco que apoyó consistentemente las reformas impulsadas por coaliciones externas; pero, además, éstas frecuentemente se beneficiaron con los consejos, la información y el apoyo de actores internos. De hecho, las campañas más efectivas fueron aquellas que forjaron coaliciones entre grupos progresistas de muchas instituciones diferentes. La campaña en contra de la planta geotérmica de Filipinas, por ejemplo, se encontró con que los diferentes departamentos del banco involucrados en el proyecto habían hecho recomendaciones opuestas con respecto al manejo de las tierras de los indígenas. En este caso, la lucha entre diferentes circunscripciones del banco se convirtió en una ventaja importante para la campaña externa. Identificar al personal del banco que simpatiza con la campaña, puede ayudar a una coalición a entender cómo el banco percibe los asuntos en cuestión, a reconocer alterna-

tivas plausibles, tomando en cuenta las prioridades del banco y a construir el apoyo interno que se requiere para poner en marcha las reformas.

Para un reformista interno, el contacto con, o incluso la simple existencia de una coalición externa interesada en cierto asunto, puede acrecentar su habilidad para enfrentar las fuerzas internas opuestas a la reforma. Cuando la dirección ejecutiva del banco amenazó con suprimir la revisión de la política de reacomodos porque era demasiado controvertida, la posibilidad de que los grupos externos pudiesen publicar en forma anticipada borradores de la revisión, finalmente obligó al banco a publicarla, con el fin de evitar la vergüenza de ser acusado públicamente de “encubrir” sus propias fallas al llevar a cabo sus políticas. Si bien en una agencia como el banco los cambios institucionales son, casi inevitablemente, parciales y lentos, los casos tratados aquí demuestran que los reformistas internos tienden a depender significativamente de la existencia de la presión y el escrutinio externos.

Por otra parte, se debe reconocer que, en determinadas áreas temáticas, tanto los reformistas internos como los grupos externos de presión evidentemente carecen de la fuerza suficiente para contrapesar la de grupos de interés muy influyentes y de gobiernos donantes aliados a éstos. Por ejemplo, el impacto que tienen las ONG sobre las políticas ambientales y sociales del banco aún contrasta marcadamente con el creciente énfasis de la institución en el ajuste estructural y el pago de fianzas de los sectores financieros. Si bien las políticas del banco ahora impulsan oficialmente la potenciación de los pobres, el diseño de políticas sensibles al género y a la ecologización de la industria, la mayoría de sus recursos se siguen destinando a préstamos basados en políticas macroeconómicos convencionales.

Tercera lección: hay distintos tipos de impactos, no uno solo. Conviene distinguir el éxito en sus distintas formas y efectuar el balance respectivo

Medir el éxito de una campaña, para los miembros de una coalición, parece una tarea fácil. Sólo tienen que fijarse en si alcanzaron ciertas metas; si se cambiaron las políticas, si se detuvo el proyecto o si cobró mayor peso el programa de reacomodos. Pero si se atienen sólo a este criterio pueden dejar de lado otros aspectos no menos importantes, relativos a la complejidad del proceso o a sus nuevas posibilidades. Los “éxitos” de una campaña pueden variar según la situación; por ejemplo, si se puso en juego una nueva estrategia o si nuevos actores se unieron al esfuerzo. Las coaliciones más

efectivas reconocieron que una campaña podía resultar exitosa o fracasada no sólo por los resultados obtenidos (es decir, cómo se logró incidir en proyectos y políticas específicas), sino por otros aspectos, tales como el fortalecimiento de las organizaciones locales, la creación de vínculos para futuras campañas, la elevación de la conciencia y de la habilidad para influir en políticas, el desarrollo de estrategias y tácticas para participar en políticas, la creación de una conciencia pública en torno a temas cruciales y el deseo de buscar reformas institucionales.

Aun aquellas campañas que no han sido exitosas (en el sentido de lograr una influencia directa) pueden tener impactos significativos y ser vistas como tales, al ser medidas con indicadores más indirectos. La campaña en contra de la presa Kedung Ombo en Indonesia, comenzó demasiado tarde como para detener la ejecución del proyecto. Peor aún, el gobierno terminó anulando el dictamen de la corte por el cual se reconocía el derecho de los pobladores locales a una compensación más justa. *Este es el caso clásico de una campaña de defensa que, si bien obtuvo concesiones poco tangibles para aquellos afectados más directamente, tuvo efectos indirectos considerables al hacer menos probable posteriores financiamientos internacionales para presas en el país (en este caso: Indonesia).* Por otra parte, la campaña logró acrecentar la reputación de la asociación de ONG nacionales e internacionales que había cabildeado en torno al asunto ante el banco y los gobiernos donantes. La red de ONG nacionales e internacionales que participaron en la campaña construyó relaciones y capacidades que les fueron sumamente útiles en campañas sucesivas. La campaña también llevó a que varias agencias donantes se comprometieran informalmente a evitar proyectos similares al de Kedung Ombo en el futuro.

Para efectuar un balance adecuado de los logros alcanzados cuando se persiguen varios objetivos, quizás valga la pena echar mano de una perspectiva histórica y social amplia. En Filipinas, por ejemplo, la campaña para detener la planta térmica del Monte Apo se enfocó sobre la violación de los derechos indígenas, en parte porque este asunto era, en ese momento, más visible públicamente y más potente políticamente que aquellos que promovían paralelamente los granjeros y los ambientalistas. Aunque algunos de estos dos últimos no estuvieron de acuerdo con la decisión (ya que restaba fuerza a sus quejas e intereses), el enfoque sobre los derechos indígenas ayudó a movilizar apoyos de las redes nacionales indígenas y sus aliados en un momento en el que los asuntos indígenas estaban en el centro de atención política, lo cual ayudó a generar una mayor conciencia en torno al asunto del Monte Apo.

Cuarta lección: crear puestos de avanzada que otros puedan aprovechar para emprender nuevos esfuerzos, proponiendo nuevos arreglos que permitan a la sociedad civil ejercer mayor influencia en el futuro

Las circunscripciones de los grupos de base suelen centrar su interés en el impacto inmediato de un proyecto, pero, a la larga, los cambios en las políticas y en otros arreglos institucionales pueden llegar a tener un efecto mayor. Una campaña en torno a un proyecto suele centrarse en asuntos específicos que afectan a cierto país. Varias campañas, cuyos esfuerzos se conjuntan, pueden centrarse, más bien, en arreglos institucionales, lo cual puede incidir en numerosas otras actividades en el futuro.

Un cambio en las políticas del banco, por ejemplo, modifica el contexto institucional en el que operan los directores de proyecto. Muchas campañas transnacionales se han enfocado en establecer o perfeccionar las políticas organizacionales que orientan los proyectos del banco. Ciertamente, cuando se adopta una nueva política no se garantiza su instrumentación (una realidad que quedó ampliamente demostrada por la revisión del cumplimiento de las políticas de reacomodo). Pero la existencia de políticas estándar previas pesa considerablemente cuando las coaliciones externas buscan demostrar que los proyectos del banco han incumplido con las mismas. El personal del banco se ha vuelto sensible a la vergüenza que provocan las situaciones de incumplimiento. Cuando quedó claro que éstas se volverían sumamente visibles con el proceso de revisión, los proyectos comenzaron a preocuparse más por cumplir con las políticas de reacomodo. De esta manera, al promover políticas que defienden a grupos indígenas o a poblaciones reacomodadas se puede lograr el peso suficiente para contrarrestar nuevos abusos en el futuro.

Las campañas que promueven la rendición de cuentas pueden lograr impactos aún mayores. Una política que permite acceder a la información de un proyecto desde su inicio, a su vez posibilita que un programa considerado problemático pueda ser cuestionado con prontitud. Es mucho más fácil influir en un proyecto cuando se encuentra en su etapa de diseño que revisarlo cuando ya hay diversos intereses nacionales e internacionales comprometidos en su terminación. Evidentemente, para influir y durante las etapas iniciales hay que disponer de información; de ahí que, para actuar a tiempo, resulten primordiales los mecanismos institucionales que permitan distribuir en forma amplia y anticipada la información de un proyecto. Al modificar las políticas y los mecanismos institucionales que norman la disponibilidad de la información se cuenta con mejores opciones para campañas futuras.

Organización de coaliciones y rendición de cuentas

Una coalición transnacional suele incluir a gente muy diferente en cuanto a contexto cultural, nivel de bienestar y poder político. Los trabajadores del caucho en Brasil y los granjeros indígenas en Filipinas pueden estar, en términos organizativos, tan distantes de los líderes del Fondo de Defensa Ambiental en Washington como de quienes formulan las políticas públicas del Banco Mundial. Para que una coalición sea efectiva tras varios años de lucha con pocos recursos, necesita construir estrategias comunes y relaciones de confianza, así como valorar las capacidades de sus distintos miembros, y así sostener el esfuerzo colectivo a pesar de los conflictos y malentendidos que surgen inevitablemente de sus diferencias internas. Nuestro estudio también se preguntó cómo se organizan las coaliciones transnacionales para propiciar la influencia mutua y la rendición de cuentas. Los resultados del análisis respectivo serán descritos brevemente en las siguientes cuatro lecciones.

Quinta lección: para que la rendición de cuentas sea un factor de peso hay que especificar bien “a quién se le rinde cuentas”. Un representante tiene más credibilidad y expresa de manera más fidedigna el sentir local cuando responde a una base social amplia

A veces, una coalición transnacional puede originarse cuando movimientos de base consiguen establecer vínculos internacionales con el fin de lograr sus objetivos. La Red de Ecuador, por ejemplo, fue iniciada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, que había encabezado una campaña nacional en contra de una nueva ley que favorecía a las empresas de “desarrollo de tierras”. Es más común, sin embargo, que los miembros de la base no estén bien conectados entre sí y, por ende, que tengan dificultades para hacerse escuchar como una sola voz ante fuerzas opositoras poderosas. Por ejemplo, en los casos de Indonesia y Brasil hubo pocas voces con la credibilidad suficiente para hablar en nombre de las comunidades de base. Aunque las coaliciones transnacionales frecuentemente tratan de representar los intereses de las comunidades de base ante los tomadores de decisiones de carácter nacional e internacional, tienen dificultades para establecer con exactitud qué voces representan en verdad a las circunscripciones locales.

Estos ejemplos sugieren que los organizadores de las coaliciones proceden sabiamente al promover o buscar conexiones horizontales entre

circunscripciones con el fin de propiciar que las voces locales resulten creíbles. Allí donde el capital social ya existe en la forma de federaciones de base, como en los casos de Filipinas y Ecuador, la coalición se puede construir sobre una auténtica representación local. En Filipinas, la existencia tanto de coaliciones locales, regionales y nacionales como de una toma de decisiones compartida posibilitó un proceso de consulta permanente con los intereses de los indígenas, lo cual permitió que la coalición mantuviera su legitimidad. En Ecuador, la mayor parte de los miembros veían la coalición entre los grupos indígenas como un mecanismo que les confería representatividad genuina. En otras situaciones, para una coalición dicha cualidad puede depender de que se construyan efectivamente las organizaciones locales. Por ejemplo, en el caso de Brasil la alianza entre ONG locales y grupos de base surgió tarde, cuando el proyecto estaba muy avanzado; no obstante, el Foro Rodonia de ONG (fundado en 1991 como una organización paraguas de ONG y organizaciones de base con el fin de alentar al Banco Mundial y al gobierno brasileño a perseguir políticas de desarrollo sostenible) se convirtió en un actor importante en el curso de los siguientes años (Rodríguez, 2000).

Si bien es particularmente difícil movilizar a las voces nativas, otros problemas similares pueden afectar la participación de otros miembros dentro de la coalición. Por ejemplo, el esfuerzo por incidir en las políticas de manejo de los recursos hídricos, tuvo dificultades para movilizar ONG nacionales, debido a que había que pagar transporte y a que no se veían efectos inmediatos sobre las políticas imperantes. Por otra parte, paradójicamente la presión por mantener dentro de la coalición a las circunscripciones directamente afectadas puede provenir en parte del mismo banco. Su personal ha cuestionado con frecuencia a las coaliciones de la sociedad civil por no representar circunscripciones nativas reales; así, las ha presionado para que atiendan a su propia legitimidad y a su propia rendición de cuentas.

Sexta lección: hay que crear puentes que subsanen los vacíos de poder y de comunicación dentro de la sociedad civil. Para acercar a organizaciones afines pero distantes hay que construir vínculos interorganizativos entre las mismas

Cuando una coalición está formada por miembros con diferentes características geográficas, culturales, económicas y políticas, quizás haya que invertir

considerablemente en construir la influencia y la confianza mutuas necesarias para responder en forma rápida y consistente a circunstancias cambiantes. El reto de construir relaciones de este tipo entre, digamos, un miembro de un grupo de cabildeo en Washington y un trabajador del caucho brasileño, distanciados por idioma, nivel económico, perspectiva política y valores culturales, puede resultar formidable. Construir y mantener este capital social transnacional puede ser difícil y costoso, pero es fundamental para crear y conservar coaliciones eficaces.

En los casos estudiados aquí, las coaliciones no solían depender de lazos tan largos para acortar esas distancias organizacionales. Era más común que, para tal fin, optaran por “cadenas” organizacionales a base de vínculos relativamente cortos. En la coalición de Filipinas, los ancianos de los grupos indígenas estaban conectados horizontalmente con las ONG locales, los grupos religiosos y otros miembros de redes locales, y verticalmente con los líderes indígenas y representantes de campañas regionales. Éstos, a su vez, estaban conectados verticalmente con la red nacional, cuyos representantes trabajaban con los miembros del Foro de Desarrollo Filipino, un grupo de ONG filipinas e internacionales con base en Washington. Ello dio lugar a una cadena que conectaba entre sí a cada eslabón con el más cercano (el local y el regional, el nacional y el internacional), haciendo mucho más manejable la distancia organizativa entre lo local y lo internacional.

Estas coaliciones ciertamente propiciaron la creación de estos vínculos y cadenas, pero también se gestaron en gran medida a partir de capital social preexistente. Por ejemplo, en la coalición de Filipinas el vínculo entre los ámbitos nacional e internacional fue el Foro de Desarrollo Filipino, una red preexistente de ONG nacionales e internacionales. Algo semejante ocurrió en el caso de Indonesia, donde el vínculo entre las ONG nacionales y los actores internacionales fue el Foro Indonesio de ONG para el Desarrollo Internacional (FIDI), un foro preexistente de grandes ONG indonesias y de actores internacionales que las apoyan. Asimismo, el núcleo de la coalición nacional e internacional en torno al panel de políticas de información e inspección aprovechó las relaciones que ya se habían construido durante la campaña internacional en contra de la presa Narmada en India. Una vez forjadas, estas cadenas pueden utilizarse para otros propósitos. Este tipo de inversiones pueden seguir siendo productivas mucho tiempo después de que haya terminado el motivo inicial que originó a la cadena.

Séptima lección: la comunicación por Internet no basta para establecer relaciones de confianza entre culturas distintas. Conviene realizar encuentros cara a cara para definir objetivos, estrategias, responsabilidades y rendición de cuentas

Las coaliciones evolucionan a través del tiempo en respuesta a fuerzas tanto externas como internas. La mayoría de las coaliciones transnacionales comienzan organizándose en torno a unos cuantos valores y visiones comunes, apenas esbozados, sin definir con mucha precisión estrategias y responsabilidades. Pero una campaña para influir en las políticas del Banco Mundial generalmente implica articular sistemáticamente metas con el desarrollo de estrategias, planes y acuerdos acerca de cómo llevarlos a cabo. Si no se acuerda quién es responsable de qué, es difícil lograr que se rindan cuentas, o incluso saber cómo o dónde se va a ejercer influencia, y así adquieran forma las actividades de la coalición.

Por definición, una coalición transnacional es geográficamente dispersa y, por ende, enfrenta dificultades a la hora de negociar las expectativas comunes. Hasta cierto punto, la informática moderna posibilita tomar decisiones en forma interactiva. Por ejemplo, la coalición para reformar el panel de políticas de información e inspección utilizó ampliamente la comunicación electrónica. Sin embargo, cuando se trata de crear relaciones de confianza e influencia mutua dentro de una coalición, nada sustituye las negociaciones cara a cara. Los miembros del Consejo de Acción de Narmada informan que las “visitas al valle” fueron esenciales para construir sus relaciones y fortalecer su compromiso hacia la campaña (Udall, 1998). La directora del Foro de Desarrollo Filipino atribuye la lealtad que siente hacia los ancianos indígenas al contacto personal que estableció con ellos (Royo, 1998). Los compromisos cara a cara entre los individuos clave dan forma al capital social de las coaliciones, a sus patrones de influencia y su membresía.

Octava lección: con vínculos pequeños se pueden crear cadenas firmes. Los individuos y las organizaciones pequeñas que vinculan entre sí a actores de mayor peso consiguen ejercer una influencia significativa

En estos casos los actores más visibles son los gobiernos nacionales, las grandes instituciones internacionales y movimientos sociales que tienen miles de miembros. Hay millones de dólares, miles de vidas y muchos países en juego.

Dado todo esto, resulta sorprendente ver cómo unos cuantos individuos y organizaciones clave desempeñan un papel fundamental llenando los abismos que separan a muchos de estos actores.

Una coalición transnacional es eficaz en la medida en que hay confianza e influencia mutua entre los individuos y las organizaciones a lo largo de la cadena. Por lo mismo, también se pueden desbaratar fácilmente debido a jaloneos y a conflictos de interés; situación que, una vez sucede, resulta difícil de arreglar. El Consejo de Acción de Narmada, integrado por un pequeño número de representantes organizacionales de los países del norte, así como por líderes clave en India, coordinó las actividades de cabildeo alrededor del mundo que, a la postre, resultaron fundamentales para obligar a un renuente Banco Mundial a retirarse del proyecto de la presa Narmada. Posteriormente algunos de los miembros del consejo se convirtieron en el núcleo de la campaña que buscaba reformar las políticas del banco sobre los paneles de información e inspección. En efecto, una organización virtual de menos de 20 personas desempeñó un papel central en la reforma de las características institucionales de la organización de desarrollo más importante del mundo. De esta manera, los actores y las organizaciones clave, como puentes dentro de una red mundial, pueden ejercer una influencia extraordinaria, que no guarda relación ni con su riqueza ni con su poder formal.

Coaliciones transnacionales e influencia global

Cuando iniciamos este estudio en 1992, poco se había publicado acerca del papel de las coaliciones transnacionales en el desarrollo de políticas mundiales. Pero entre 1995 y 2000 las investigaciones accesibles sobre el tema aumentaron rápidamente.¹⁰ Las coaliciones son, sin duda, indispensables para las organizaciones civiles que buscan influir en situaciones que están más allá del alcance habitual de actores locales pequeños y frecuentemente privados de sus derechos. Pero la construcción de confianza y de comprensión mutua, superando amplias brechas de riqueza, poder y cultura, no es fácil para los líderes de la sociedad civil, quienes están más acostumbrados a influir sobre quienes comparten sus valores, aspiraciones y expectativas. Los encuentros tipo “David y Goliat” entre las coaliciones de la sociedad civil y el Banco Mundial descritas en este capítulo, sugieren que los actores de la sociedad civil pueden ampliar su capacidad de influencia si tienden puentes

¹⁰ Véase, por ejemplo, Keck y Sikkink (1998); Smith *et al.* (eds.) (1997); Boli y Thomas (eds.) (1999); Khagram, Riker y Sikkink, *Reconstructing World Politics* (2002); y Khagram, *Dams, Development and Democracy* (2004).

entre sus diferencias internas, si plantean claramente sus objetivos institucionales y si aprenden tanto del fracaso como del éxito.

Una de las lecciones más importantes que, como experiencia, depara la campaña del Banco Mundial para otros esfuerzos en los que la sociedad civil busca que rindan cuentas poderosos actores transnacionales, es que ha habido cambios en el eje de las relaciones entre el norte y el sur. En los años en que comenzaron las campañas contra el banco, los socios de las coaliciones del sur proporcionaban la credibilidad, mientras que las ONG del norte tenían la capacidad para influir en los medios y en los gobiernos donantes, todo lo cual resultó crucial para conseguir que el banco se comprometiera a reformar sus políticas ambientales y sociales. Aunque estas reformas han establecido nuevos estándares, su capacidad para cambiar lo que el banco Mundial y los gobiernos nacionales (aliados con éste) hacen la mayor parte del tiempo es bastante limitada. Las promesas de reforma proferidas por el Banco Mundial no son un sustituto de la democratización de las estrategias de ayuda al desarrollo de los estados nacionales tanto en el norte como en el sur.

De manera más general, ya sea que se trate de la reforma del banco, o de los derechos humanos o de la rendición de cuentas corporativa, las alianzas locales-globales pueden ser bastante exitosas en materia de “control de daños” o en conseguir *promesas* de reforma. Pero ¿luego qué? Se requiere algo más que campañas para cambiar en forma tangible las formas en que se comportan las instituciones poderosas. Para que las victorias obtenidas puedan traducirse en un estado continuo de rendición de cuentas, las coaliciones necesariamente tendrán que fortalecer su capacidad (local, nacional y transnacional) para monitorear, seleccionar objetivos y también para imponer sanciones cuando las instituciones no cumplan sus compromisos de reforma.

Bibliografía

- BOLI, J. y G.M. Thomas (eds.), 1999, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford, Stanford University Press.
- BROWN, L. David y Jonathan Fox, 1998, “Accountability within Transnational Coalitions”, en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 439-484.
- FOX, Jonathan A., 1998, “When Does Reform Policy Influence Practice? Lessons from the Bankwide Resettlement Review”, en Jonathan Fox y L.

- David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 303-344.
- y L. David Brown (eds.), 1998, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press.
- , 1998, "Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 485-551.
- GRAY, Andrew, 1998, "Development Policy-Development Protest: The World Bank, Indigenous People, and NGO", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 267-302.
- KECK, Margaret E., 1998, "Panafloro in Rondônia: The Limits of Leverage", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)* *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 181-218.
- KHAGRAM, Sanjeev, James V. Riker y Kathryn Sikkink (eds), 2002, *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- , 2004, *Dams and Development: Transnational Struggles for Water and Power*, Ithaca, Cornell University Press.
- KECK, M. y Kathryn. Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Trans-National Advocacy Networks in International Politics*, Londres, Cornell University Press.
- MOORE, Deborah y Leonard Sklar, 1998, "Reforming the World Bank's Lending for Water: The Process and Outcome of Developing a Water Resources Management Policy", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *Accountability Within Transnational Coalitions: The Struggle for Accountability*, Cambridge, MIT Press, pp. 345-390.

- ROYO, Antoinette, 1998, "The Philippines: Against the Peoples' Wishes-The Mt. Apo Story", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 151-180.
- RUMANSARA, Agustinus, 1998, "Indonesia; The Struggle of the People of Kedung Ombo", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 123-150.
- SMITH, J *et al* (eds.), 1997, *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse, Syracuse University Press.
- TREACLE, Kay, 1998, "Ecuador: Structural Adjustment and Indigenous and Environmental Resistance", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 219-264.
- UDALL, Lori, 1998, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed", en Jonathan Fox y L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation)*, Cambridge, MIT Press, pp. 391-436.

Capítulo 12

Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: derechos y contexto

Lisa Jordan*

EN VARIAS NACIONES, y en la arena política global, las organizaciones no gubernamentales (ONG) son uno de los segmentos de la sociedad civil con un crecimiento más rápido; asimismo, son uno de sus elementos más sonoros y visibles. El concepto mismo de ONG es reciente en varios países donde éstas han logrado un alto perfil, desarrollándose en tiempos de transición hacia nuevos sistemas políticos que tienen el potencial de lograr más libertad de expresión entre sus ciudadanos. En el ámbito de la arena política global sucede algo parecido: a partir de 1946, las ONG se desarrollaron de manera conjunta con el sistema de la ONU y hace apenas 20 años funcionan en torno a Bretton Woods, la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otras instituciones multilaterales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (Edwards, 2000).

La proliferación de ONG en el mundo entero, la variedad de sus misiones, propósitos y estructuras, además de las inquietudes que externan los gobiernos y las autoridades multinacionales respecto a ellas, han dado lugar a discusiones en torno a su rendición de cuentas, es decir, en cuanto a su cumplimiento de la obligación de reportar sus actividades ante autoridades legítimas específicas. La rendición de cuentas constituye el principio básico del ejercicio responsable de cualquier institución, sea pública, privada u ONG (Edwards, 2000). Las discusiones sobre la rendición de cuentas por ONG han surgido principalmente entre los donantes (los gobiernos y otras fuentes de recursos) y han conllevado a la puesta en marcha de una variedad de mecanismos ideados para optimizar la rendición de cuentas: sistemas de certificación, sistemas de evaluación e instrumentos para medir el desempeño de los directivos, la infraestructura y el cumplimiento de los códigos de conducta, por mencionar algunos.

Mecanismos de rendición de cuentas de los tipos mencionados pueden ser útiles para establecer normas en ciertos campos, pero distan de ser efica-

*Jefa de Programas de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Global, Fundación Ford, Nueva York, Estados Unidos.

ces para reflejar el aspecto valorativo de las actividades de las ONG. De hecho, ciertas formas de rendición de cuentas, en la opinión de las mismas ONG, a menudo dejan de captar aquello que es medular en las actividades estipuladas en su misión. Es más, dichas formas de rendición de cuentas no tienen en cuenta el derecho de estas ONG a funcionar (por ejemplo, el derecho de libre asociación) ni sus responsabilidades ante una amplia gama de *stakeholders*. Por último, muchos de los mecanismos de rendición de cuentas no son sensibles a la compleja red de relaciones que caracteriza el papel de las ONG.

En enero de 2003, 25 representantes de ONG respondieron a la invitación de una organización local, Sawarung, para reunirse en Bandung, Indonesia, con la finalidad de explorar el asunto de la rendición de cuentas por ONG y la relación entre rendición de cuentas, derechos y responsabilidades. Acudieron al taller de tres días organizaciones que provenían de varios países con diversos grados de derechos políticos, con misiones que atendían asuntos diversos en diferentes ámbitos (local, nacional y global). Todas ellas tenían algo en común: el hecho de haber enfrentado la necesidad de rendir cuentas. Muchas de estas organizaciones provenían de países donde las ONG operan en condiciones de inseguridad, mientras otras lo hacen en el ámbito político global, donde los parámetros de actividad política se redefinen constantemente.

Este capítulo deriva, en gran parte, de los informes sobre antecedentes leídos en el taller y de las discusiones que en él surgieron. El taller se desarrolló sobre la premisa de que los participantes, al estudiar la rendición de cuentas a partir del marco de los derechos y responsabilidades humanas, podrían encontrar una justificación para que las ONG pudieran abordar discusiones sobre la rendición de cuentas y, de esta manera, posiblemente fortalecer el espacio político disponible para las ONG en el ámbito (de su acción) el que decidiesen operar, fuera local, nacional o global, además de inducir al establecimiento de vínculos más fácilmente discernibles entre su misión y mecanismos de rendición de cuentas.

El capítulo analiza estos temas y cuestiona el enfoque tradicional (estándar) de la rendición de cuentas, popular entre los donantes de recursos y los gobiernos. La primera sección examina el estado actual de la rendición de cuentas en las ONG. La segunda discute el propósito de la rendición de cuentas e introduce la perspectiva de los derechos humanos para analizar las actividades de las ONG. En la tercera sección se postula la importancia de la definición del contexto político en la determinación de las responsabilidades de las ONG. La cuarta sección analiza diferentes tipos de mecanismos que refieren la compleja realidad de las ONG.

La rendición de cuentas en la actualidad

Tres condiciones explican la popularidad del tema de las ONG y la rendición de cuentas: el crecimiento acelerado de estas organizaciones, el ingreso de mayores recursos en ellas y el desempeño de un papel más importante por las mismas en la conformación de políticas públicas.

El número de ONG alrededor del mundo va en aumento, haciendo que sean quizá el tipo de asociación cívica de mayor crecimiento. Se estima que en Indonesia, por ejemplo, las miles de ONG que existían hace cinco años se han multiplicado hasta alcanzar cifras de cinco dígitos (Ibrahim, 2003). Dentro de la sociedad civil global que ha surgido en las últimas dos décadas existen más de 20,000 redes formadas por ONG (Edwards, 2000). No todo el crecimiento que se señala aquí ha resultado sano. Por ejemplo, se conocen casos donde las autoridades gubernamentales establecen ONG paralelas para captar fondos públicos. Existe el fenómeno de las “ONG de maleta”, que están conformadas por una sola persona que viaja de congreso en congreso. Frente a estas situaciones ha habido llamados a una rendición de cuentas.

Respecto al aumento de ingresos, éstos provienen del Estado con mayor frecuencia que antes. Desde el comienzo de la década de los ochenta, la liberalización ha arrojado como resultado importante la privatización de servicios. Las ONG han sido las receptoras privilegiadas de servicios sociales, y los donantes las prefieren a las entidades estatales. La captación de fondos por las ONG va en ascenso, y en consecuencia ha surgido una exigencia de mecanismos para la rendición de cuentas por los mismos.

Además de crecer y captar mayores ingresos, las ONG han buscado impactar y definir políticas públicas, particularmente –aunque no de manera exclusiva– en el ámbito global. En muchos sectores se ha detectado la siguiente percepción: durante la última década, las ONG han determinado agendas de la política pública global, influyendo de este modo en cuestiones tales como las deudas no sostenibles, la degradación ambiental, los derechos humanos y la ley, la desactivación y remoción de minas, la responsabilidad social corporativa, etcétera. Conforme crece la presencia de las ONG en el ámbito político (de las políticas públicas), también aumenta el reclamo de quienes –preocupados por su poder sobre la agenda de política pública mundial y su capacidad de crear mercados– exigen que las ONG rindan cuentas (Manheim, 2003).

Existe una inmensidad de materiales que versan sobre la rendición de cuentas por las ONG. La mayoría de estos escritos propone mecanismos que anteceden a la capacidad operativa, estructura gerencial, mediciones de desem-

peño y prácticas contables, enfatizando las obligaciones legales (Ball y Dunn, 1995). Se ha desarrollado *software* para medir los resultados obtenidos por un trabajador social mediante la contabilización de los clientes atendidos (*The Non-profit Quarterly*). Se han hecho propuestas para aumentar y mejorar la contabilidad como una forma de medir la rendición de cuentas (*International Journal of Civil Society Law*, 2003). Los instrumentos que se aplican en la “industria del desarrollo” están repletos de mecanismos tales como las estrategias de salida, las evaluaciones participativas y otras. En la India, las evaluaciones comerciales y esquemas para certificación son abundantes y, además, éstos empiezan a reproducirse también en el ámbito global.

¿De qué defectos adolecen las actividades aquí descritas? Los problemas son muchos, aun cuando los mecanismos de rendición no tienen nada inherentemente negativo. En algunas circunstancias, de hecho, pueden ser bastante útiles; pero en otros contextos suelen resultar inadecuados y sin relación tanto con la misión de las ONG como con sus necesidades: hacen a un lado las obligaciones morales de las organizaciones, privilegian ciertas relaciones a otras, y con frecuencia son punitivos y controladores en su aplicación, además de estar asentados sobre supuestos poco razonables (que, sin embargo, pesan) y que no toman en cuenta el contexto donde operan las ONG. Las carencias de estos mecanismos reflejan las inquietudes propias de quienes los han generado. Aún más preocupante es el hecho de que la existencia de estos deficientes mecanismos apunta hacia una falta de discurso serio entre las mismas ONG.

Los participantes en discusiones sobre la rendición de cuentas por las ONG han sido, principalmente, instancias gubernamentales y otros donantes; estas discusiones han producido, inevitablemente, mecanismos de rendición de cuentas que solicitan la información que ellos creen necesitar. Estos mecanismos priorizan las necesidades y los deseos de los donantes y los gobiernos, sobre la de sus asociados, o sea, las mismas ONG y quienes las rodean; desatienden los derechos de las ONG (por ejemplo, el derecho a la libre asociación) y hacen caso omiso de los compromisos de éstas con una amplia gama de socios.¹ Tampoco dan prioridad a otras relaciones vitales para las ONG, como es el caso de los beneficiarios, el público en general, movimientos sociales o coparticipantes en coaliciones. Las ONG generalmente se relacionan con al menos seis socios, entre los que se cuentan los donantes y los gobiernos. Los socios adicionales incluyen su propio personal, el público en general, otras ONG, movimientos sociales, beneficiarios de servicios, orga-

¹ Hemos traducido *stakeholder* como “socio” o “asociado”. (N. del T.).

nizaciones globales y el sector privado. Si bien no todas las ONG mantienen relaciones con todos estos sectores sociales, cuando menos algunos de ellos entran en juego en el caso de cada ONG. Los mecanismos de rendición de cuentas existentes a menudo relegan las relaciones que se acaban de mencionar a un segundo plano.

Alnoor Ebrahim (2003) comenta el fenómeno de priorización al examinar una amplia gama de mecanismos de rendición de cuentas: “hasta el momento, la rendición de cuentas ha enfatizado la rendición de cuentas «hacia arriba» y «hacia fuera» (hacia los donantes), mientras los mecanismos «hacia abajo» y «hacia dentro» (hacia otros socios) siguen en un estado de relativo subdesarrollo”. Las ONG y los donantes de fondos, al pedir rendición de cuentas, se han enfocado principalmente hacia respuestas *funcionales* a corto plazo, a expensas de respuestas sobre procesos *estratégicos* a largo plazo (Ebrahim, 2003). Los mecanismos de rendición de cuentas que dan mayor peso a las necesidades de los donantes, las agencias que representan a los donantes y/o a los gobiernos pueden poner en peligro otras relaciones importantes, un tema al que regresaré más adelante.

Los mecanismos de rendición de cuentas suelen ser indicadores deficientes de los valores que subyacen las actividades de las ONG, y éstas frecuentemente perciben que éstos funcionan dándole la espalda a la misión de la organización. Posiblemente sean las normas de certificación propuestas por el sector privado las que constituyen el caso más grave de insensibilidad respecto a las obligaciones morales inherentes a una parte importante de las actividades de las ONG. La Société Generale de Surveillance (SGS) ofrece “certificación” de las ONG mediante la “solución SGS”, una perspectiva de rendición de cuentas dirigido a gobiernos y donantes, basado en el “2000 NGO Standard”. La SGS espera poder crear un mercado que demande sistemas de evaluación y certificación entre donantes de manera que las ONG se vean obligadas a estar bajo escrutinio (SGS 2002). La SGS sugiere que todos los asociados compartan los mismos intereses; que exista un patrón que pueda utilizarse para medir prácticas aceptables; que la eficiencia sea objetivo clave en el trabajo realizado por las ONG; y que una ONG no difiere en lo esencial de un negocio ideado para producir utilidades (además, usan el lenguaje del mercadeo, incluyendo “proveedores” como equivalente de donantes, y “clientes” en lugar de beneficiarios). La “solución SGS” está basada en el modelo de verificación independiente que surgió en el sector privado, desprestigiado tras los escándalos corporativos.

Puede parecer prematuro iniciar un debate sobre la rendición de cuentas de las ONG a partir del uso de mecanismos concretos. No podemos dar

por supuesto que todos compartimos una misma definición de rendición de cuentas, ni que ésta tenga un valor intrínseco lo suficientemente obvio como para que las ONG se sientan compelidas a unirse a una discusión del tema. Tampoco podemos imaginarnos que exista un estándar universal en qué basar la rendición de cuentas, ni menos que sea fácil determinar a quién y sobre qué deberían rendirse cuentas.

Jan Aart Scholte, investigador de la Universidad de Warwick, realizó una encuesta a 600 ONG de diferentes lugares del mundo, encontrando que la mayoría de éstas no tenían una idea clara sobre su rendición de cuentas (Scholte, 2003). Los argumentos oscilaron entre los que enfatizaban la eficiencia (es muy costoso rendir cuentas), los que cuestionaban el comportamiento de los demás actores en el ámbito político (afirmando que el problema real de la rendición de cuentas es con el gobierno), hasta los que ponían en duda el propósito (de qué manera se relaciona con nuestra misión). Muchos de los mecanismos de rendición de cuentas se perciben como elementos de control impuestos por actores con más poder que las propias ONG, por esto –y con razón– son vistos con suspicacia. La mayoría de los mecanismos legales son impuestos por los gobiernos que consideran una sociedad civil robusta como amenaza a su poder.

Nadie, en realidad, ha explicado en términos positivos por qué las ONG deberían emprender un proceso difícil, caro y arriesgado encaminado a crear mecanismos de rendición de cuentas concretos y significativos. Los argumentos que se han ofrecido hasta ahora resultan punitivos, o bien dan por hecho que el valor intrínseco de la rendición de cuentas es tan obvio como para obligar a las ONG a adoptarla. Los argumentos más recientes incluyen la necesidad de contar con la confianza del público (Sustainability, 2003), el valor intrínseco de la rendición de cuentas (Edwards, 2000) y la necesidad de crear mecanismos de control para equilibrar el creciente poder de las ONG. En la práctica, ninguno de estos argumentos ha tenido fuerza suficiente para convencer a las ONG, como sector que funciona en distintos entornos políticos (nacionales y global), a comprometerse con complejas discusiones sobre rendición de cuentas para luego crear los mecanismos correspondientes.

Aun a falta de argumentos positivos, las ONG abordan el problema de la rendición de cuentas. ¿Por qué? Una encuesta informal realizada con la participación de 12 ONG nacionales confirmó que la rendición de cuentas cobra importancia para estas organizaciones únicamente cuando el espacio político dentro del cual operan está bajo amenaza. Esta revelación explica el surgimiento de ONG nacionales que se ocupan de certificarlas y que desarrollan los códigos éticos de comportamiento en el trabajo de campo: son una

respuesta a las amenazas a sus operaciones. En los casos de Kenia, la India, Uganda y Filipinas, tomaron la forma de amenazas legales procedentes de los gobiernos nacionales, mismas que hubieran limitado sus posibilidades de operar en el entorno.

Lamentablemente, no existen pruebas contundentes que confirmen la utilidad de los esquemas de certificación y códigos de conducta en la protección y ampliación de los espacios políticos de las ONG. Por lo mismo, se cuestiona el motivo primordial que supuestamente llevaría a las ONG a ser más participativas en asuntos relacionados con la rendición de cuentas. La evidencia más convincente de la bondad de la rendición de cuentas está en Filipinas, donde la creación de un sistema de certificación autorregulatorio impidió una modificación del código fiscal que hubiera perjudicado a las ONG. Evidentemente, ya es hora de someter a una revisión colegiada la relación entre espacios políticos y sistemas autorregulatorios. Una segunda justificación, que responde a las exigencias de los donantes, ha sido mencionada en párrafos anteriores.

Para finalizar, las ONG abordan el problema de la rendición de cuentas cuando fallan en el cumplimiento de su misión. Para que la rendición de cuentas pueda ser una elección estratégica en vez de formar parte de un proceso punitivo divorciado de la misión, será necesario trabajar más en ayudar a las ONG a entender su valor.

¿Por qué deberían ser proactivas las ONG en cuestiones de rendición de cuentas?

¿Para qué ocuparse de la rendición de cuentas? Comencemos por los derechos:

Los derechos estabilizan a la sociedad civil como una esfera distintiva y autónoma de interacción social. El derecho de comunicarse, reunirse y asociarse con otros constituyen las esferas públicas y asociacionales de la sociedad civil, siendo éstas esferas de libertad positiva dentro de las cuales los agentes pueden debatir de manera colectiva asuntos que les atañen a todos, tomar acuerdos para actuar sobre ellos, afirmar nuevos derechos y ejercer influencia sobre una sociedad fincada en políticas (Cohen y Arato, 1992).

Las ONG y las redes de éstas dan por sentados los derechos humanos, como el de asociación, el de reunión y a expresarse en múltiples contextos políticos. Las ONG deben su propia existencia y operación a los derechos humanos

universales, tales como los derechos a expresarse sobre los asuntos públicos, a participar en su discusión, a movilizarse o asociarse, a prestar servicio público, organizarse y disentir. Estos derechos, reconocidos universalmente, han permitido a las ONG construir una voz influyente en las políticas públicas, servir, proteger y defender el bien público, monitorear el desempeño del gobierno, incrementar éste mediante la prestación de servicios sociales, así como proteger los derechos de las minorías.

A la vez que el concepto de “derechos” es universal, éstos son normativos y su aplicación a menudo dista de cumplir con dicho ideal universal. Las ONG dan por sentada la existencia de derechos en ámbitos donde su reconocimiento por regímenes autoritarios es más aparente que real. También dan por un hecho la existencia de derechos en el ámbito político global, donde aún no han sido articulados o bien han desaparecido, imbricados en los procedimientos de toma de decisiones y elaboración de políticas por parte de instituciones internacionales. Particularmente vulnerables son aquellos derechos incrustados en sistemas democráticos de toma de decisiones como, por ejemplo, el derecho a tener voz, el derecho a participar, a reunirse y a expresar opiniones, además de los que protegen a las minorías.

Es arriesgado suponer la existencia de derechos en un ambiente político opaco que funciona sin estar basado en principios democráticos. Puede resultar un reto a la credibilidad (¿a quién representas?), al cuestionamiento de la legalidad de acciones tomadas, a trastornos de operación, a agresiones legales, etcétera (Van Tuijl, 1997). Para ejercer aquellos derechos ciudadanos básicos dentro de sistemas políticos que desconfían de estas libertades, y para consolidar la esfera cívica en el ámbito político global, las ONG necesitan poder responder ante quienes las apoyan, y ante el público en general, a preguntas tales como: quiénes son, cuál es su papel, de dónde viene su apoyo y a quién rinden cuentas. En muchos países, la situación de las ONG es frágil precisamente porque su papel es poco claro para el público. En el ámbito global, la desvinculación entre la política nacional y la global frecuentemente produce una incomprensión de las posiciones claves asumidas por las ONG (y de ahí una falta de apoyo) a pesar del hecho de que figuran entre las pocas voces que articulan los intereses de un público amplio. La operación de las ONG en la esfera política global se complica debido a la falta de aceptación del concepto de ciudadanía global y la poca atención prestada por la sociedad civil a las responsabilidades inherentes a dicha ciudadanía.

En las circunstancias descritas, el abordar la rendición de cuentas a partir del marco de los derechos no facilita a las ONG el desarrollo de sus mecanismos, ni de maneras de enfocarla para aplicarla a sus operaciones cotidianas.

En muchas situaciones es difícil vincular una perspectiva de derechos con la propuesta de la rendición de cuentas, en tanto el contexto no lo permite. A veces faltan modelos viables, por ejemplo allí donde el mismo proceso de gobernabilidad es opaco; o bien donde el papel de las ONG carece de fundamento (legal o del tipo que sea). Ambos factores posiblemente entren en juego, como sucede en el ámbito político global. Además, los grupos a quienes dicen proteger o las cuestiones que dicen apoyar –los animales o la naturaleza, por ejemplo– con frecuencia no tienen a su disposición formas claras de exigirles responsabilidad de modo articulado a las ONG. Por otro lado, tenemos el caso del conflicto de interés que suele ocurrir con los gobiernos, las instituciones y los elementos en el sector corporativo: pueden pretender utilizar la discusión de rendición de cuentas a fin de controlar la influencia de las ONG y limitar el ejercicio de sus derechos. El material reciente que cuestiona la rendición de cuentas por las ONG parece, precisamente, girar en torno a la cuestión de los derechos.

La comprensión de los derechos como pilar fundamental de la labor de las ONG ofrece un apoyo para que éstas desarrollen un mecanismo de contabilidad capaz de funcionar en circunstancias políticas complejas; la conciencia del papel de los derechos también ayuda a distinguir los mecanismos que son más apropiados para ellas, ya que los derechos vienen siempre acompañados de responsabilidades. En otras palabras, puede ayudar a las ONG a comprender que ser proactivos frente a la rendición de cuentas es una decisión estratégica. Por ejemplo, Action Aid ha logrado uno de los sistemas de rendición de cuentas más avanzados en el universo de las ONG. Su sistema surgió como resultado directo de un cambio en el enfoque que se dio en 1999, llevándolos a una nueva comprensión del desarrollo fundamentado en los derechos. El caso chino es distinto: las ONG, o elementos del tercer sector, saben muy bien que los derechos son correlativos a las responsabilidades. La articulación de éstas, al parecer, es indispensable para que las ONG establezcan su legitimidad para poder realizar las tareas más sencillas, como proporcionar servicios sociales. Las actividades de gestión y defensoría pasan a segundo plano, ya que el hecho de articular sus responsabilidades ante la sociedad es clave para acceder a los derechos correspondientes. Cuando cualquier ONG articula los derechos o las responsabilidades que subyacen en sus propias actividades, se hacen más evidentes las responsabilidades inherentes al ejercicio de los derechos.

Una perspectiva de derechos ayuda a que las ONG comprendan la rendición de cuentas como una opción estratégica, y también ilumina el valor intrínseco de ejercer la rendición de cuentas. Se podría argumentar que las

ONG deberían ocuparse de la rendición de cuentas, ya que es lo más adecuado (Edwards, 2000). Este argumento no es relevante para todas las ONG, pero cualquiera de ellas que promueva derechos democráticos (transparencia, participación y recursos para apoyar la expresión de los deseos de las minorías) tendrá mayor credibilidad si lleva a la práctica aquello que predica. Para las ONG que practican una defensoría activa, y que frecuentemente son acusadas de tener una actitud de superioridad moral, puede ser importante realizar ciertas acciones para reducir ataques a la credibilidad de la organización; acciones como tomarse en serio el debate sobre la rendición de cuentas en su interior, trabajar activamente el nivel de transparencia, saber cuáles socios y aliados son prioritarios y desarrollar mecanismos de rendición de cuentas para vincular sus acciones con aquellos socios y aliados. Una ONG sin credibilidad es vulnerable. El Instituto Americano de Empresas (AEI por sus siglas en inglés), por ejemplo, lanzó un ataque contra el sector internacional de las ONG quejándose de una falta de transparencia. Desde entonces ese instituto estableció la página en Internet [<http://www.ngowatch.org>] con la finalidad de vigilar las ONG, dando a conocer documentos relacionados con sus fuentes de financiamiento, además de publicar artículos que expresan opiniones negativas sobre sus acciones. El AEI, que también es una ONG, fue expuesto y criticado casi inmediatamente, puesto que omitió dar a conocer información similar sobre sus propias actividades y fuentes de financiamiento. *The International Herald Tribune* y *The New York Times* calificaron los esfuerzos del AEI como “equivocados e impulsados ideológicamente” (IHT, 2003 y NYT, 2003).

Antes de pasar a otro tema, quisiera mencionar dos motivos adicionales que tienden a disparar la preocupación por la rendición de cuentas. La primera es el obvio fracaso de la misión. Problemas en el campo de la ayuda humanitaria de emergencia ponen en evidencia la necesidad de ocuparse de la rendición de cuentas a raíz de un fracaso de la misión. Este sector ha experimentado una complejización y un aumento de peligrosidad a lo largo de los últimos 10 años. Activistas en la ayuda humanitaria de emergencia han comenzado a cuestionar la premisa de la “neutralidad” y han expuesto la cuestión de la apropiación de recursos y poblaciones por parte de insurgentes armados presentes en los campamentos. Durante el genocidio en Ruanda, algunos campamentos de refugiados fueron tomados y controlados por insurgentes armados en la República Democrática del Congo. Otras organizaciones de ayuda humanitaria han enfrentado una crisis de fracasos similares en sus misiones. Estos fracasos fueron el trasfondo de la reunión en el año 2000 donde organizaciones humanitarias se reunieron para discu-

tir cómo mejorar la rendición de cuentas en el contexto de la ayuda y otras operaciones humanitarias.²

Los retos más difíciles para las ONG en cuanto a la rendición de cuentas surgen donde la cultura política está en transición entre un sistema unipartidista o dictatorial y un gobierno democrático, sea local, estatal o global. Académicos y activistas se enfrentan al desafío de comprender y desarrollar nuevos papeles para actores que durante años han estado en pugna con el Estado (Peruzzotti, 1997 y 2002; García, 2003; Fox, 2000).

En democracias emergentes y frágiles, el papel que la sociedad civil ha previsto para las ONG las compromete a ser modelos de buen comportamiento ante las agencias gubernamentales, la policía, el aparato militar y el sector privado; asimismo, estas organizaciones civiles tendrían el deber de denunciar las acciones incorrectas de esos actores sociales. Su labor es complicada en estos contextos por la virtual inexistencia de mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Por ende, mientras la sociedad civil desarrolla mecanismos de control social, o bien mecanismos de rendición de cuentas para vincular a los gobernantes con los deseos de los gobernados, ella misma carece de referentes claros para realizar su propia rendición de cuentas. Tales modelos, sin embargo, son indispensables para fortalecer las habilidades de las ONG y sus capacidades para cumplir con su papel de movimientos prodemocráticos. Sergio García García, en México, articula el reto que consiste en “impulsar una nueva cultura de rendición de cuentas para la sociedad en general, para luego desarrollar un marco metodológico de autoevaluación para alcanzar la excelencia en el sector y la sociedad” (García, 2003). En resumen, el reto y el propósito de atender la rendición de cuentas en contextos de este tipo es producir modelos de buena gobernabilidad para la sociedad en general.

Los razonamientos que se desarrollan para atender situaciones nacionales en Latinoamérica, son igualmente relevantes aplicados en el ámbito político global donde, en muchos casos, la democracia no es el sistema vigente. La forma en que se organizan para producir modelos algunas veces influye en el proceso democrático, pero otras veces es influida por él. Los retos que enfrentan las ONG en contextos políticos globales amorfos del tipo mencionado, y la cuestión de qué tipos de mecanismo de rendición de cuentas serían relevan-

² En un inciso posterior de este ensayo examinaré en detalle el proyecto de rendición de cuentas por organizaciones humanitarias (HAP, por sus siglas en inglés: Humanitarian Accountability Project). La forma en que los miembros del HAP han derivado mecanismos de rendición de cuentas es ejemplar. Es por mucho el intento más avanzado que haya sido realizado por cualquier actor o sector en el ámbito político global, abordando la rendición de cuentas a través de una óptica moral conformada por la misión. También rebasa significativamente hasta la fecha cualquier forma de abordar la rendición de cuentas institucional, sea privada, corporativa, estatal o internacional, y por eso merece ser examinado más cuidadosamente, ya que su forma de enfocar la rendición de cuentas resulta coherente para las ONG del mundo.

tes, conllevan al siguiente punto, uno relevante –y, sin embargo, ausente– de la mayoría de las discusiones de rendición de cuentas: el contexto.

¿Es importante el contexto para atender la rendición de cuentas?

Uno de los aspectos fallidos en las discusiones sobre la rendición de cuentas y sus mecanismos actuales es el hecho de dar por sentada la existencia de una aplicación universal. Se supone, por ejemplo, que la transparencia es un componente necesario de la rendición de cuentas, y que por eso forzosamente tendrá una aplicación universal. Cuanta más transparencia mejor, ¿no es así? No siempre es así, ya que para las ONG la cuestión de la transparencia puede ser un ideal peligroso que requiere de un manejo muy delicado. De hecho, el dar a conocer su información pone en peligro las operaciones básicas de las organizaciones de derechos humanos. Tan sólo la publicación de una lista de donantes puede ocasionar una situación peligrosa en ciertas regiones; una lista de investigaciones en curso seguramente producirá comportamientos obstruccionistas por parte del sector concernido.

Aunque no cuesta entender que en el campo de los derechos humanos es a menudo inapropiado dar a conocer cierta información, en otras circunstancias sucede lo mismo. El caso de una ONG mexicana lo demuestra. Esta organización, que entrena a los trabajadores en cuanto a sus derechos, dio a conocer información sobre sus talleres a petición de sus donantes. La circulación de esta información en el dominio público resultó en el despido de trabajadores que habían participado en los talleres (Reygadas, 2003). Este ejemplo nos muestra un caso donde el cumplimiento en la rendición de cuentas hacia actores de la red de la ONG (los donantes) hizo que peligraran las relaciones con otros actores de la misma red (los beneficiarios). En otro caso, algunas de las ONG que atienden a grupos tibetanos o minorías en Birmania, también ayudan a inmigrantes ilegales, y por este motivo la transparencia total se vuelve un lujo que socavaría su misión; y en el caso de Indonesia, sucedió que durante años aquellas ONG que obtenían el apoyo de agencias y fundaciones donantes lo recibieron subrepticamente, en vista de que carecían de reconocimiento legal por el gobierno. La posibilidad de rendir cuentas depende no sólo del asunto sino del lugar y el momento particular de la ONG.

Por otro lado, ¿cómo influye el contexto político en las responsabilidades y la aplicabilidad de los mecanismos de rendición de cuentas? La respuesta tiene diversas dimensiones. La primera, tiene que ver con el tema que se trata; la segunda es el grado de reconocimiento de los derechos en el

ámbito político; y la tercera es el nivel de popularidad de la causa concreta (por ejemplo, la equidad de género es bastante impopular en muchas partes del mundo). Por otro lado tenemos factores como la religión, el poder de la institución concernida, las cuestiones anejas a las clases sociales y la historicidad de los fenómenos involucrados. Todos estos factores pueden influir en la toma de decisiones sobre la rendición de cuentas. Las decisiones son, por ejemplo, sobre la conveniencia de mantener en reserva o bien dar a conocer cierta información; en qué momento y de qué manera conviene darla a conocer; si conviene o no articular las metas; sobre qué tipo de relación se quiere construir con los asociados, o bien, con cuáles de ellos; si conviene apearse al marco legal, etcétera. Una ilustración de los puntos mencionados incluirá las organizaciones que trabajan para asegurar las necesidades básicas de los inmigrantes ilegales en los Estados Unidos, donde dar a conocer toda la información sobre su operación podría poner en peligro a los beneficiarios.

Los refugios para mujeres golpeadas, las casas de seguridad, los “ferrocarriles subterráneos” utilizados por refugiados en fuga, hasta aquellas organizaciones que promueven la exoneración, todos han decidido llevar adelante su trabajo en oposición a la opinión pública prevaleciente o en contra del mismo sistema legal. Los sistemas de certificación, los estándares de rendición de cuentas, la existencia de un patronato administrativamente responsable, la transparencia y otros aspectos, no sólo pueden ser secundarios para la misión de estas organizaciones sino, de hecho, podrían ser contraproducentes si se llevaran a cabo bajo condiciones externamente impuestas. Al tiempo que estas organizaciones sirven a la causa de la justicia, resulta cuestionable su capacidad de adoptar un marco normalizado de rendición de cuentas (*standard accountability framework*).

De nuevo sostenemos que la aplicabilidad de una perspectiva de derechos puede ayudar a responder a tan difícil pregunta. En los ámbitos donde los derechos son reconocidos y legalmente protegidos, las responsabilidades que se deriven de aquellos derechos pueden ser ampliamente entendidas y convertirse en obligación legal. Los mecanismos de rendición de cuentas anejos a esta perspectiva de derechos con más probabilidad se enraizarán en principios democráticos. Los códigos de conducta, por ejemplo, reconocerían y exigirían apego a los parámetros legales correspondientes a una ONG. De este modo, se aclararían las responsabilidades de una ONG ante el gobierno (por ejemplo, cumplir con la ley) y en menor grado también ante el público, ya que la ley existe para salvaguardar los intereses públicos. Por otro lado, en los ámbitos donde la ley es inexistente (como en el ámbito político global) o donde las leyes marcan responsabilidades del Estado sin los respectivos dere-

chos salvaguardados, resulta mucho más difícil definir las responsabilidades de una ONG y la idoneidad de medidas de rendición de cuentas.

En situaciones como la que se acaba de mencionar, el contexto político y las realidades del ámbito son de suma importancia para la definición de responsabilidades. Por ejemplo, One World Trust, una ONG con sede en el Reino Unido, lleva varios años intentando definir las responsabilidades de los tres principales actores en el ámbito político para luego comparar los niveles de rendición de cuentas en cada caso. One World Trust inició su discusión con una revisión de los déficits en la rendición de cuentas de los tres actores principales que operan en un ámbito específico. Han observado, por ejemplo, que la globalización ha deteriorado los dos mecanismos más poderosos para exigirle al sector privado que rinda cuentas. Por un lado, el control de mercados no rebasa las fronteras nacionales; y por otro, la elección de los consumidores supone una conciencia amplia y elevada de parte de los mismos. Hoy en día existen más de 60,000 corporaciones transnacionales que operan en todo el mundo sin haberse comprometido a un marco de rendición de cuentas. Igualmente, más de 40,000 ONG operan globalmente, contando con diversos grados de acceso a los responsables de políticas públicas, quienes forman la agenda en el ámbito político, y quienes frecuentemente hablan en nombre de varias comunidades o asuntos que no tienen acceso a dicha arena política global. Pero, más allá de rendirles cuentas a sus financiadores, cuestión que sólo a ellos les interesa, estas ONG están poco motivadas para hacerlo con otros actores.

Aunque el trabajo de One World Trust está apenas en la etapa preliminar, su enfoque es interesante, ya que lo aplica en un ámbito político global, sin tomar parámetros legales nacionales, de acuerdo a lo sugerido por Riggs y Huberty (2003). Evitan la fórmula comúnmente utilizada de equiparar la rendición de cuentas con la representación, y en su lugar definen la rendición de cuentas como un asunto complejo y dinámico, dentro del contexto del ámbito político preguntando, por ejemplo, “¿qué medidas de rendición de cuentas serán apropiadas para organizaciones que actúan globalmente?”

Los parámetros para la rendición de cuentas suelen ser de dos tipos, según corresponden a asociados (*stakeholders*) internos o externos. El marco de rendición de cuentas que se emplea compara el control de los miembros, la publicación de información en Internet (dando prioridad al público global frente al local), cómo se seleccionan sus principales dirigentes, la manera en que se realizan las evaluaciones y se reportan los resultados al público, la forma en que se involucran los asociados externos, cómo potencian a aquellas personas más involucradas por su trabajo o acciones a presentar quejas,

y la forma en que éstas son atendidas (véase <http://www.oneworldtrust.org>). Han evitado el uso de marcos legales, ya que no existe ninguno que rijan las acciones de instituciones globales.

Los resultados pusieron a One World Trust (OWT) en una situación incómoda, pues en su primer estudio piloto hubo ONG que tuvieron un puntaje más bajo que algunas instituciones gubernamentales en la variable de información. Este descubrimiento ha sido muy controvertido. Muchas ONG han objetado que el hecho de haber comparado actores tan distintos invalida todo el proyecto. Ahora le toca a OWT presentar argumentos convincentes que justifiquen las variables que, a juicio de las ONG, habría resultado impropio aplicar a toda la gama de actores que operan en el mismo ámbito.

La validez de comparar actores distintos también podría plantearse en el ámbito nacional. Por ejemplo, ¿es posible comparar la rendición de cuentas de una ONG con la de un gobierno nacional o sus agencias? En mi opinión, la respuesta es sí, siempre y cuando las responsabilidades se confronten con los mecanismos de rendición de cuentas. Se han visto casos donde el régimen político en turno, uno tras otro, ha exigido que las ONG utilicen mecanismos de rendición diferentes (Peruzzotti, 1997), y los gobiernos también. En México, por ejemplo, una sucesión de proyectos para la certificación del café han transferido a las ONG una responsabilidad que desempeñaba el gobierno, en gran parte como respuesta a exigencias cívicas. Las ONG que se han creado para fungir como certificadoras deben, por un lado, desarrollar mecanismos de rendición de cuentas apropiados a su nuevo papel y, por otro, procurar responder primordialmente a los productores, y no a los donantes (Isunza, 2003). Situaciones similares pueden identificarse en Indonesia y Argentina.

Al incluir la cuestión del contexto en este debate, ¿se pierde la posibilidad de aplicar estándares universales de rendición de cuentas? Es posible. Éste fue el tema más debatido en el taller realizado en Indonesia. La mayoría de los participantes deseaban desesperadamente identificar normas universales para la rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, nunca pudieron encontrar un tema dentro de la rendición de cuentas que resultara aplicable sin excepción alguna. La mejor aproximación a una aplicación de normas de rendición de cuentas descansa sobre la existencia de valores básicos, universales —y aquí habría que preguntarse si en realidad se trata de derechos. Así, presumiblemente, la respuesta ante estos valores se matiza y tiene distintas aplicaciones en diferentes contextos.

Por ejemplo, ¿debe respetarse el valor normativo de equilibrio de géneros en todos los contextos? Aun cuando éste representa un valor normativo a cumplir de manera idónea, ¿podemos exigirles a todas las ONG que man-

tengan equilibrio de género entre sus dirigentes, y que rindan cuentas del cumplimiento de esta norma?, ¿ante quién deben rendir cuentas en vista de la virtual ausencia de este equilibrio en la sociedad en general?, ¿existe motivo alguno para privilegiar el equilibrio de género por encima de otros importantes valores como la representación de minorías, la oportunidad equitativa de obtener empleo, la libertad de confesión religiosa, etcétera? Aun cuando parecería que cuando menos el apego a un marco legal constituye un valor universal, no es así. Muchas ONG realizan labores importantes en un medio extralegal, ya que las leyes imperantes en el país donde trabajan están hechas *ex profeso* para truncar las actividades de los ciudadanos y atentan contra los derechos humanos.

Quizás más que cualquier otro caso, el del Banco Mundial (BM) hace suscitar graves dudas sobre la posibilidad de la normalización universal de rendición de cuentas. El BM encabezó un intento de difundir un manual sobre aquellas leyes aplicables a las ONG, escrito por el Centro Internacional para el Derecho de lo No Lucrativo (ICNL: International Center for Not Profit Law). Este manual tuvo el propósito de apoyar a los gobiernos para que entendieran y controlaran a las ONG. Abogados de derechos humanos detuvieron la distribución del manual argumentando que éste iba en contra del derecho internacional de los derechos humanos y que, por ende, era inviable en vista de la imposibilidad de garantizar que su aplicación en lugares tan diversos como Burma y California produjera resultados similares o discernibles siquiera como tales.

El Banco tendría que aplicar a todas las ONG, independientemente de la naturaleza de sus actividades o de su disposición de pedirle al Estado exenciones de impuestos o algún otro beneficio.

El ejercicio de un grado de control inaceptable incluye reportar la frecuencia de reuniones de los cuerpos gobernantes, la publicación de los salarios de los empleados de mayores ingresos, la obligación de rendir cuentas ante el gobierno y de someterse a su escrutinio, el poner a disposición del público sus informes, y el reclutamiento de “cada ciudadano como un procurador general privado en potencia” habilitado para monitorear la actividad de las ONG. Los peligros que implica lo anterior para grupos de derechos humanos (que a veces se comprometen con causas impopulares no sólo para el gobierno sino para sectores del público) son obvios. El BM, al intentar hacerles más atractiva a los gobiernos la concesión de ciertas libertades a las ONG, terminó legitimando una serie de controles inaceptables.

El concederles mayor control sobre las ONG puede lograr que algunos gobiernos represivos estén más dispuestos a darles un poco más de libertad en sus actividades, pero en los países donde ya tienen cierto grado de libertad, los lineamientos propuestos sólo fomentarían una mayor restricción. Algunos gobiernos, o bien personas que se dejan llevar por sus prejuicios fuera de la estructura gubernamental, recibirían con agrado un sistema respaldado por el respetable BM que justificaría su interferencia en el funcionamiento de grupos independientes, escudándose con las grandilocuentes palabras “transparencia”, y “rendición de cuentas” (Wickremasinghe, 1996).

Hasta ahora he abordado el “estado de la cuestión” en el campo de la rendición de cuentas, las motivaciones de las ONG para adscribirse a la práctica y la idea de la rendición de cuentas, la utilidad de un marco basado en los derechos para decidir responsabilidades, y la importancia de reconocer el contexto dentro del cual opera cada ONG. El siguiente tema es la creación de los mecanismos de rendición de cuentas.

La creación de los mecanismos de rendición de cuentas

No tenemos a la vista ningún organismo imparcial y competente capaz de aportarnos una estimación equilibrada sobre el desempeño de las ONG en la articulación de los intereses de los pobres, el medio ambiente, la humanidad, la democracia, etcétera. Entonces, ¿cuáles son los mecanismos a nuestra disposición para medir la rendición de cuentas de un organismo sobre el desempeño de su misión? A la vez que muchas ONG quisieran lograr un mejor desempeño en la rendición de cuentas, la falta de coordenadas, el hecho de trabajar en un ámbito político poco favorable, y las limitaciones que nacen del contexto donde operan, pueden dificultar la definición de ante quién –y respecto a qué– deben ser responsables, para de ahí determinar los mecanismos que se aplicarán. ¿Cómo hacer algo concreto y significativo sin vulnerar su organización y/o fuentes de información, poniendo en riesgo el espacio político donde operan, y a favor del ejercicio de los derechos?

Llegados a este punto, donde la articulación de responsabilidades se vuelve contraproducente, se cierra el círculo formado por derechos-responsabilidades-rendición de cuentas. El reto es encontrar mecanismos que promuevan los derechos humanos en la rendición de cuentas mediante la identificación de formas de articular las responsabilidades de las ONG que no comprome-

tan el espacio político, lo que entorpecería los muchos papeles positivos que realizan las ONG al defender derechos. Por último, cobrar conciencia de que los mecanismos de rendición de cuentas jamás son políticamente neutros: son desarrollados por alguien para alguien, seleccionando un método en particular, no cualquiera escogido al azar.

Las ONG se han guiado por ciertas preguntas claves en sus esfuerzos por establecer ciertos mecanismos de rendición de cuentas, por ejemplo, ¿a quiénes rendimos cuentas?, ¿por qué?, ¿para qué rendir cuentas?, ¿de qué nos sirve?, ¿cómo podemos ejercer las responsabilidades que tenemos frente a estos asociados?

En todo el mundo existen dos ejemplos de ONG y redes de ONG que han adoptado mecanismos de rendición de cuentas que surgen de un marco basado en los derechos. Una de ellas es Action Aid que ha adoptado un enfoque del desarrollo basado en los derechos, y otro es el Proyecto Rendición de Cuentas de la Ayuda Humanitaria (Humanitarian Accountability Project: HAP). Action Aid opera en varias naciones a lo ancho del mundo y también tiene una presencia en la arena política global, gestionando cambios en las políticas globales establecidas por el BM, el FMI y la ONU. El HAP consta de 13 organizaciones internacionales de ayuda de emergencia.

Lo importante en el caso de Action Aid y en las organizaciones que colaboran en el HAP es que todas habían adoptado muchos de los mecanismos estándares que comúnmente piden los donantes. Todas las organizaciones tienen mesas directivas ante quienes han de rendir cuentas, todos producen reportes financieros que son sometidos a auditoría, muchas tienen mecanismos que permiten a sus miembros mantener cierto grado de control. Sin embargo, estos mecanismos resultaron inadecuados para sus misiones y para la protección de sus ámbitos de operación.

En 1999 Action Aid adoptó un enfoque basado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que va más allá de una acción caritativa de servicios básicos. Reconoce las convenciones de la ONU en cuanto al derecho a la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, salud y protección. Action Aid intenta atacar la pobreza de raíz, pues la identifica con la distribución injusta de poder y recursos. Action Aid ahora define su labor como el trabajo con comunidades empobrecidas con la finalidad de que éstas identifiquen y exijan sus derechos (<http://www.actionaid.org>).

Action Aid ha sido retada interna y externamente; por un lado, por su propio personal operativo y, por otro, por sus donantes, quienes les exigían una justificación de la redistribución de recursos originalmente destinados a la entrega de servicio social, a campañas y promoción. Para poder dar

respuesta a este reto, Action Aid consideraba que era su responsabilidad demostrar que la campaña y promoción tenía sentido –tanto o quizá más sentido que la entrega de servicio social básico. En 2001, empezaron a explorar sus responsabilidades frente a las comunidades con las que trabajaban, y a evaluar su importancia y la relación de estas responsabilidades con el trabajo de gestión, una labor que a menudo parece muy alejada de la vida y las necesidades de una persona muy pobre.

Ellos describen así la situación:

Para Action Aid, la evaluación de impacto tiene el propósito de entender cambios (los intencionales y los no-intencionales) que obran en las vidas de hombres, mujeres y niños como resultado de nuestro trabajo. Entender estos cambios es importante, no sólo para nuestros donadores y las personas que nos apoyan, sino que es crítico también para asegurar que nuestro trabajo mejore constantemente las vidas de las personas que son los supuestos beneficiarios. Creemos que un sistema de impacto robusto debe proporcionarnos información sobre las cosas de mayor importancia para las personas con quienes trabajamos; decirnos si el trabajo que hacemos les ayuda o no; ayudarnos a saber sobre otras cosas que afectan las vidas de las personas; ayudarnos a aprender sobre lo que hacemos; ayudarnos a mejorar nuestro trabajo en el futuro. Debería ser un sistema que cree la posibilidad de mantener relaciones honestas, transparentes y potenciadoras: relaciones entre Action Aid, sus socios y la gente con la que trabajamos en las comunidades (<http://www.actionaid.org>).

En 2001, Amboko Wameyo y Jennifer Chapman empezaron un amplio estudio para encontrar formas de evaluar la gestión. Rosalind David, coordinadora del departamento de evaluación de impacto, explica resumidamente los resultados:

Durante el proceso de montar el estudio amplio me resultó evidente que nosotros, quienes laboramos en la comunidad del desarrollo, aún tenemos mucho camino que andar en el desarrollo de sistemas apropiados para monitorear y evaluar el trabajo de gestión e influencia. Hemos tenido cinco años caracterizados por un cambio acelerado en los tipos de trabajo que se describen con esas dos palabras. Entre las nuevas ideas están la “gestión centrada en las personas” y la “gestión participativa”, por no mencionar iniciativas globales de gestión, realizadas por coaliciones grandes y cambiantes. La carencia del análisis empírico del trabajo gestión

e influencia en el nivel local, o de diferentes formas de gestión internacional, se ha hecho patente. Queda mucho trabajo por hacer (Chapman y Wameyo, 2001).

Hoy en día, Action Aid realiza experimentos con el Sistema de Aprendizaje y Planificación Pro Rendición de Cuentas, que ofrece varias características importantes. El enfoque basado en los derechos les ha proporcionado la justificación necesaria para comprometerse tanto en la entrega de servicios como en las campañas para atender la misión. La herramienta de rendición de cuentas identifica las comunidades con las que trabaja Action Aid como socio primario. Action Aid opera en múltiples ámbitos políticos, y por lo mismo podría haberseles dificultado la identificación de este socio primario. ¿Debería ser la erradicación de la pobreza?, ¿o los británicos que apoyan su trabajo? O bien, ¿deberían priorizarse los ideales de su fundador? A fin de cuentas, es la comunidad, como asociado local, a quien se da prioridad por encima del público donante, las fundaciones y las agencias de ayuda que apoyan a Action Aid. Las comunidades también tienen prioridad sobre las metas de la gestoría, como los gobiernos y los organismos multilaterales. La claridad en cuanto al asociado primario le ha permitido a Action Aid resistir las presiones de donantes para concentrar sus esfuerzos en la entrega de servicios sociales; a responder la pregunta “¿a quién representas?”; y a justificar su participación en campañas en los ámbitos políticos locales, nacionales y globales.

Por otro lado, los mecanismos están estrechamente ligados a la misión. Action Aid tiene mucha claridad en cuanto a sus motivos para involucrarse en un trabajo tan extenso en torno a la rendición de cuentas. Su justificación de este nuevo compromiso aparece en todos los documentos que publican, de modo que está siempre a la vista de todo el personal como un recordatorio cotidiano de que la motivación de la evaluación radica en las responsabilidades con la misión y con las comunidades dentro de las cuales ésta se lleva a cabo. Asimismo, no son punitivos ni forzados desde afuera. Los mecanismos de rendición de cuentas son herramientas de aprendizaje para la organización y para sus socios primarios.

Un segundo modelo a revisar es el Proyecto Rendición de Cuentas de la Ayuda Humanitaria (HAP) (<http://www.hapgeneva.org>). El HAP empezó como un proyecto de investigación interagencial establecido por 13 organizaciones humanitarias que operan globalmente, y que canalizan miles de millones de dólares en ayuda de emergencia. Éstas habían experimentado violencia y otros problemas en el campo, particularmente en el caso del genocidio en Ruanda, pero no limitados a esa situación. El plan para el HAP

fue concebido en una reunión de marzo de 2000 cuando 50 organizaciones humanitarias consideraban la posibilidad de establecer un ombudsman para poblaciones afectadas por situaciones de crisis. Las 13 organizaciones que terminaron por establecer el HAP identificaron una crisis cada vez más aguda en el campo de la ayuda humanitaria caracterizada por el aumento del número y la diversidad de organizaciones dispuestas a entregar ayuda. Esta situación viene acompañada de una falta de lineamientos éticos aplicables al trabajo en el campo, controversia en torno al papel de las ONG, fracaso de algunas misiones, aumento del escrutinio por parte del público, confusión entre las ONG en cuanto a su propio papel, competencia entre las agencias, y un énfasis en los aspectos técnicos (financieros y logísticos), sobre los éticos y los relativos a los derechos y las responsabilidades.

Notaron que las organizaciones comprometidas en acciones humanitarias rinden cuentas a quienes les dan fondos y/o son responsables de su gobernabilidad. Otros socios primarios incluyen personal, voluntarios, *staff*, organizaciones que colaboran con ellos y, algunas veces, parlamentos (<http://www.hapgeneva.org>).³ Destacan por su ausencia en la lista las poblaciones afectadas por situaciones de crisis. La misión principal del HAP fue el desarrollo de recomendaciones para el fortalecimiento de la rendición de cuentas dentro del sector humanitario, y el diseño y constitución de estructuras de gobernabilidad y dirección ejecutiva para supervisar y administrar un mecanismo permanente de rendición de cuentas.

El HAP organizó tres ejercicios para probar diferentes mecanismos de rendición de cuentas y ver las situaciones que surgían en el campo (cómo rendir cuentas sobre la misión de intervención humanitaria y con poblaciones afectadas por siniestros), la agencia (organizaciones individuales) y el sector (la industria de ayuda de emergencia). Los miembros del HAP fueron invitados a participar en una serie de talleres que tenían como finalidad facilitar un acuerdo en el que se daría prioridad a los socios. Además, el HAP publicó una serie de artículos para sensibilizar a los miembros en cuanto a ciertos conceptos y cuestiones claves y, por último, ya ha comenzado a establecer un cuerpo autorregulatorio para controlar las acciones de sus miembros.

La idea de separar los diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas de acuerdo con los socios, el campo, la agencia y el sector, evidenció la red de relaciones que caracteriza las operaciones de la mayoría de las ONG. Los tres ejercicios arriba mencionados, confirmaron que algunos mecanismos son necesarios en el nivel organizativo para el soporte del equipo, otros

³ Los miembros del HAP son: CARE International, Caritas International, Danida, DFID, DRC, Fundemos, IFRC, OFADEC, Oxfam International, SLANGO, SSRIC, UNHCR y World Vision International.

lo son para el sector en tanto permiten definir la relación entre las agencias, y otros más son útiles en el nivel del trabajo de campo para determinar las responsabilidades con la misión y hacia los beneficiarios. Es decir, no todos los mecanismos son apropiados para todas las circunstancias, así como no existe un mecanismo que sea útil para la totalidad de los socios.

El HAP se ha dado a la tarea de responder a cinco preguntas sobre la rendición de cuentas: ¿quién o quiénes deben rendir cuentas?, ¿ante quién o quiénes deben rendir cuentas?, ¿para qué?, ¿utilizando qué mecanismo?, ¿para lograr qué resultado? El enfoque adoptado por el HAP implicó un análisis del contexto dentro del cual funcionan las operaciones, y una revisión de la ética, los derechos y las responsabilidades dentro de ese contexto. Para poder abordar estas cuestiones el personal del HAP adoptó un marco basado en los derechos para explicar sus acciones humanitarias. Reconocieron de manera explícita que los derechos más elementales que tienen las personas afectadas por siniestros son vivir con dignidad y tener una voz en cuanto a las acciones que les afectan, siendo este último un primer paso hacia la dignidad. Las responsabilidades que se derivan de este derecho incluyen tanto la responsabilidad de dar información relevante a la población afectada por el siniestro como permitirles la oportunidad de opinar y ser escuchados en cuestiones que afectarán su vida. Actualmente son inexistentes los mecanismos de rendición de cuentas en este sector que reconozcan los derechos básicos de poblaciones afectadas por situaciones de crisis.

El HAP encontró las siguientes respuestas a las cinco preguntas sobre rendición de cuentas: las agencias encargadas de la entrega de ayuda son responsables, en primer lugar, respecto a la población afectada por la crisis; su meta es ayudar a tales comunidades a establecer una vida digna; una variedad de mecanismos –incluyendo un cuerpo autorregulatorio– serían necesarios para asegurar la rendición de cuentas en el campo, y el resultado perseguido es un sector fortalecido.

Los retos dentro del sector de ayuda de emergencia son numerosos, y entre ellos está la nueva insistencia de USAID de que las ONG estadounidenses de entrega de ayuda de emergencia se identifiquen con los objetivos de la política exterior mantenidos por el gobierno de ese país. Sin embargo, aquellos miembros del HAP que aceptan donativos de USAID probablemente se encuentran en mejores condiciones de resistir presiones del gobierno, en vista de la nueva claridad de visión en cuanto a derechos y responsabilidades.

Ambos ejemplos, sumados a las experiencias de otras ONG que aún están en curso, demuestran que cuando éstas emprenden un discurso serio sobre la rendición de cuentas, la utilidad de un marco basado en los derechos puede

ser crítico para la realización de tres tareas: para elegir al socio primario en medio de una compleja maraña de relaciones inherentes a las actividades de las ONG; para identificar las responsabilidades inherentes a la misión de la ONG en cuestión; y para desarrollar mecanismos de rendición de cuentas apropiados al contexto y la misión. Estos ejemplos, sumados al Proyecto Global Prorrendición de Cuentas esbozado anteriormente en este trabajo, demuestran la importancia del contexto. Action Aid desarrolló mecanismos distintos de los del HAP y, sin embargo, ambos terminaron priorizando al beneficiario como un socio primario.

Ambas operaciones son obras muy complejas y aún en curso, y han preferido enfatizar opciones estratégicas a largo plazo en vez de enfoques logístico-administrativos a corto plazo. Ambos se esfuerzan también por entenderse con la espinosa cuestión del poder de las ONG, tema estrechamente relacionado con el contexto y los socios que rodean la operación de una ONG. La importancia de los mecanismos internos y externos salta a la vista en ambos ejemplos. Tampoco debemos subestimar la importancia del impacto causado por la adopción de mecanismos de rendición de cuentas que son funcionales para las ONG. Si las recomendaciones del HAP se adoptan en su totalidad, por ejemplo, las características de ayuda de emergencia experimentarán cambios profundos a lo largo de la siguiente década. Action Aid también sufre cambios en su enfoque operativo a raíz del uso de un marco evaluador.

Los debates en torno a la rendición de cuentas por las ONG apenas comienzan. Las ONG forman parte de una marejada de nuevos tipos de asociaciones cívicas que operan dentro –y entre– fronteras para articular y servir a los intereses públicos. Cuando los mecanismos de rendición de cuentas son impuestos a las ONG por los socios externos, éstas pueden reaccionar de manera defensiva en extremo; los mecanismos pueden estar desligados de las misiones de las organizaciones y pueden poner en peligro otras relaciones importantes que son centrales para la misión de la ONG. Sin embargo, cuando las ONG emprenden discursos serios sobre la rendición de cuentas, los modelos que desarrollan a menudo son ejemplares dentro del ámbito donde operan. Sin embargo, hace falta más trabajo de apoyo a las ONG para que adopten la rendición de cuentas como una decisión estratégica.

En los modelos que se han destacado en este ensayo, dos cuestiones resultaron cruciales para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas confiables. Primero, el tomar en cuenta el contexto dentro del cual las ONG operan, su ámbito y las variables de éste, particularmente el reconocimiento de los derechos. Segundo, el desarrollo de un marco de derechos que sirva

de apoyo a las ONG para definir a quién deberían rendir cuentas, para qué deberían ser proactivos en la rendición de cuentas y comprometerse en el desarrollo de mecanismos apropiados para la misión y para las necesidades de los socios.

Bibliografía

- ACTION AID, 2002, *IA exchanges special: lessons from ActionAid's annual review and reflection process*, Reino Unido.
- ARONS, David y Gary Bass, 2002, "Not Ready to Play the Game, Nonprofit Participation in Public Policy", *NonProfit Quarterly*, vol. 9, issue 3, en otoño, p. 66.
- BALL, Colin y Leith Dunn, 1995, *NonGovernmental Organizations: Guidelines for Good Policy and Practice*, Londres, Commonwealth Foundation.
- BETTER BUSINESS BUREAUS WISE GIVING ALLIANCE, <http://www.give.org>
- BROWN, David, 2002, "Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World", en *Civicus and The Hauser Center for Nonprofit Organizations*, Harvard University Press.
- BURALL, Simon, 2002, *International NGO Accountability*, Reino Unido, One World Trust.
- CHAPMAN, Jennifer y Amboka Wameyo, 2001, *Monitoring and Evaluating Advocacy: A Scoping Study*, Reino Unido, Action Aid.
- COHEN, Jean y Andrew Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press. [Edición en español: Fondo de Cultura Económica, México, 2000.].
- EBRAHIM, Alnoor, 2003, "Accountability in Practice: Mechanisms for NGO", *World Development*, vol. 1394.
- EDWARDS, Michael, 2000, "NGO Rights and Responsibilities A New Deal for Global Governance", *The Foreign Policy Centre*, Reino Unido.
- FOX, Jonathan, 2000, "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", ponencia presentada en la conferencia *Institutions Accountability and Democratic Governance in Latin America*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- GARCÍA, Sergio, 2003, *Mexico: an Overview*, Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), presentación inédita para el Taller con Sawarung, Indonesia.
- IBRAHIM, Rustam, 2003, *Program of Formulating and Implementing Code of Conduct and Formation of Umbrella Organization for Indonesian NGO, LP3ES*, presentación inédita para el Taller con Sawarung, Indonesia.

- INTERNATIONAL JOURNAL OF CIVIL SOCIETY LAW, 2003, números 1, 2, 3 y 4, en <http://www.law.cua.edu/Students/orgs/IJCSL>
- Issues: Ethics and Accountability, Independent Sector, en <http://www.independentsector.org/issues/accountability/standards>
- ISUNZA VERA, Ernesto, 2003, *Accountability, Civil Society and Human Rights*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), presentación inédita para el Taller con Sawarung, Indonesia.
- JOHNS, Gary, 2000, “NGO Way to Go Political Accountability of Non-Governmental Organizations in a Democratic Society”, *IPA Background*, Australia, vol. 12/3.
- JORDAN, Lisa y Peter Van Tuijl, 2000, “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy”, *World Development*, vol. 28, núm. 12, pp. 2051-2065.
- MANHEIM, Gerald B., 2003, *Biz-War: Origins, Structure and Strategy of Foundation-NGO Network Warfare on Corporations in the United States*, ensayo inédito presentado en el American Enterprise Institute Workshop, junio.
- MILLER, Judith, 2002, “Who Owns Your Nonprofit”, *NonProfit Quarterly*, vol. 9, núm. 3, otoño, p. 62.
- NAIDOO, Kumi, 2000, “An Overview of some of the factors driving the development of self-regulation frameworks for the NGO community across the world”, manuscrito presentado para el taller *The NGO Self-Regulation*, Pakistán.
- NATIONAL CENTER FOR CHARITABLE STATISTICS, <http://www.nccs.urban.org>
- NELSON, Paul y Ellen Dorsey, 2003, “At the Nexus of Human Rights and Development. New Methods and Strategies of Global NGO’s”, *World Development*, 31/12: 2013-2026.
- NONPROFIT RESULTS SOFTWARE, 2001, “Robust Tracking Power, Civil Liberties Concerns”, *NonProfit Quarterly*, otoño, vol. 8, núm. 3, p. 59.
- NONPROFIT RISK MANAGEMENT CENTER, <http://www.nonprofitrisk.org>
- PERUZZOTTI, Enrique, 1997, “Civil Society and the Modern Constitutional Complex: The Argentina Experience”, *Constellations*, vol. 4, núm. 1, Reino Unido, Blackwell Publishers.
- , 2002, “Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina”, *Citizenship Studies*, vol. 6, núm. 1, Carfax Publishing, pp. 77-93.
- y Catalina Smulovitz, 2002, “Accountability social: la otra cara del control”, en *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Editorial Temas, pp. 23-52.
- PILLARS OF ACCOUNTABILITY IN THE NONPROFIT WORLD, 2003, disponible en <http://www.nonprofitrisk.org/>

- REID, Elizabeth y María Montilla, 2002, "Exploring Organizations and Advocacy, Governance and Accountability, Issue 2", *NonProfit Advocacy and the Policy Process, A Seminar Series*, vol. 2, Washington, D.C., The Urban Institute.
- REUBEN, William, 2003, "Civic Engagement, Social Accountability and Governance Crisis", Unpublished paper.
- REYGADAS, Rafael, 2003, intervención en el Taller con Sawarung, Indonesia.
- RIGGS, David y Robert Huberty, 2003, "NGO Accountability: What the US Can Teach the UN", *Foundation Watch*, Capital Research Center.
- SCHOLTE, Jan Aart, 2003, "Protecting the Rights and Addressing the Responsibilities of Non-Governmental Organizations, Summary Report", presentación inédita para el Taller con Sawarung, Indonesia.
- , 2003, *Civil Society and Democracy in the Global Economy*, Reino Unido, University of Warwick.
- SGS (Societe Generale de Surveillance SA Brochure), 2002, "Certification of Non-Governmental Organizations", julio de 2002.
- SINGH, Anil, 2003, "Protecting Rights and Responsibilities of NGO, Voluntary Action Network India (VANI)", presentación inédita para el Taller con Sawarung, Indonesia.
- SLIM, Hugo, 2002, *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental Organizations*, Ginebra, International Council on Human Rights Policy.
- SOLEDAD, Fely, 2003, "NGO Rights and Responsibilities: Phillipine Context", Phillipine Council for NGO Certification, presentación inédita para el Taller con Sawarung, Indonesia.
- SUSTAINABILITY, UN GLOBAL COMPACT, UNEP, 2003, *The 21st Century NGO In the Market for Change* Reino Unido, julio de 2003.
- The International Herald Tribune*, 2003, editorials, 21 y 22 de julio.
- The New York Times*, 2003, Editorial, Holding Civic Groups Accountable, 21 de julio.
- The U.S. Nonprofit Organizations's Public Disclosure Regulations Site <http://www.muridae.com/publicaccess/accountability>
- VAN TUIJL, Peter, 1997, *Responding to Rights at Risk NGOs in a disabled environment, a preliminary overview*, Unpublished Paper Prepared for workshop Promoting Three Basic Rights: Towards Greater Freedom of Association, Thailand, Assembly and Speech in Asia.
- WICKREMASINGHE, Suriya, 1996, Some Comments On The World Bank's Draft Handbook "Global Standards And Best Practices For Laws Governing Non-Governmental Organizations", Sri Lanka.

Capítulo 13

Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo xx*

Alberto J. Olvera**

Introducción

LA CRISIS DE LA política que vive América Latina en realidad refleja una transformación de la propia política (Lechner, 1998) que es el resultado del nuevo contexto histórico en que se desenvuelve la acción social en la región. En primer lugar hay que atender el fenómeno múltiple del “descentramiento del Estado”: la reducción del papel del Estado en la economía y en general en la vida pública. Por supuesto, este proceso es relativo, varía de país en país, pero lo cierto es que los espacios que el Estado deja vacíos son ocupados, de una parte, por el mercado y, de otra, por actores sociales de carácter delincinencial o por grupos de interés con capacidad de controlar espacios económicos, sociales y políticos (como el caso extremo de Colombia demuestra), y que afecta a muchos países, por lo menos a escala regional. Hay una separación relativa de las lógicas de los subsistemas económico, político, social, cultural y legal. Esta diferenciación es, en la esfera internacional, un producto de la globalización y del neoliberalismo, y en el espacio nacional, de la maduración y especialización de los mercados y del debilitamiento del corporativismo estatal y de la intervención del Estado en la economía. Esta separación ha resultado también en una especie de fragmentación de los espacios de la acción social, tanto públicos como privados. La pluralidad social, cultural y moral de la sociedad se incrementa a grados nunca antes vistos, de tal forma que emergen identidades múltiples y superpuestas que difícilmente encuentran un referente común. Esta mayor pluralización social puede acompañarse de un relativo fortalecimiento de ciertos sectores

* Este texto ha sido posible en parte por el generoso apoyo brindado por la Fundación Ford al proyecto Programa de Investigación Comparativa y de Formación sobre la Sociedad Civil y los Espacios Públicos en América Latina y de Profundización de una Agenda de Investigación sobre la Sociedad Civil en México. Por otra parte, varias de las ideas aquí vertidas son el resultado de largos debates con mis colegas Evelina Dagnino y Aldo Panfichi, de tal manera que el enfoque, los argumentos centrales y parte de las conclusiones deben ser consideradas el resultado de un trabajo colectivo. Sin embargo, son responsabilidad personal las deficiencias que el lector pueda encontrar en este capítulo.

** Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Universidad Veracruzana, Xalapa (Veracruz), México.

de la sociedad civil, ya que el nuevo contexto permite que ciertas relaciones sociales autoritarias se debiliten, y haya avances en materia de secularización, destradicionalización y reconocimiento de diferencias que dan lugar a un nuevo tipo de asociacionismo civil.¹ Sin embargo, la sociedad civil se desarrolla de forma desigual, con los sectores populares viviendo un creciente proceso de deterioro de sus formas de organización.

En la esfera de la política todo lo anterior tiene como consecuencia lo que Lechner llama “el descentramiento e informalización” de la propia política. Esto significa que la política como el espacio de constitución del Estado y de la economía misma, es decir, como productora del orden, languidece y se convierte en un subsistema cada vez más autorreferente, incapaz de reconocer y expresar en su seno la enorme diversidad de lo social, de la cultura y de las opciones políticas emergentes. Además, la política deja de ser predecible en sus efectos y la vieja vinculación entre grupos sociales, partidos y gobierno deja de existir, dada la fluidez y multiplicidad de los grupos, el carácter nomádico de las identidades y las estrategias de corto plazo de los partidos. La política también deviene cada vez más informal, es decir, transcurre fuera del ámbito institucional y se funda cada vez más en relaciones con redes informales y acuerdos de corto plazo con actores cambiantes.

Paradójicamente, es en este contexto que han emergido discursos, proyectos y prácticas que proponen una mayor participación de la sociedad en la vida pública, y nuevos proyectos de emancipación de la sociedad respecto a los sometimientos políticos y económicos provocados por un sistema económico injusto y un sistema político crecientemente encerrado en sí mismo.² Estas aspiraciones y prácticas carecen de un proyecto integral y común. Vivimos un proceso de búsqueda de ideas y conceptos. En los años recientes, actores tan heterogéneos como los organismos financieros internacionales, ONG que operan a escala global, los gobiernos latinoamericanos, fundaciones internacionales y una gran diversidad de actores sociales han construido un lenguaje sorprendentemente común que en el fondo encierra una gran pluralidad de significaciones y proyectos. Tal es el caso de los conceptos de sociedad civil, participación ciudadana, capital social, entre otros. En los diferentes usos de estas mismas palabras, se establece también una gama muy variada de relaciones simbólicas y conceptuales con los derechos de ciudadanía e imaginarios múltiples sobre el carácter de la vida pública.

¹ Agradezco a Sérgio Costa hacerme notar este proceso. Véanse Costa (2002); Olvera (2003).

² Sobre la idea de emancipación, véase Santos (2000).

En este capítulo queremos proponer una primera visión de un tipo de proyecto político,³ que emana de las agencias multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y algunas ONG globales, los cuales han sido adoptados, al menos discursivamente, por los gobiernos latinoamericanos. Estos proyectos constituyen la cara más visible de la globalización discursiva que vivimos hoy día (Mato, 2004). No se trata de un conjunto coherente de principios y programas, sino de la convivencia de ideas y teorías muy diversas, que en su contradictoria unidad constituyen un buen ejemplo de la confusión reinante.

Se trata aquí de un acto de enumeración de la diversidad, la heterogeneidad y de la yuxtaposición de discursos en el seno mismo de una compleja y diversa sociedad política nacional e internacional, de la cual sólo se abordan los principales sujetos. Se aportan también unas breves consideraciones finales en las que se analizan los entrecruces entre proyectos de instituciones internacionales, gobiernos nacionales y actores sociales.

Los proyectos de las agencias internacionales y de los gobiernos sobre la sociedad civil y la participación en América Latina

El contexto histórico del proceso que analizamos es la coincidencia histórica sorprendente de dos procesos de naturaleza opuesta. Por un lado, las últimas dos décadas del siglo XX estuvieron marcadas por la “tercera ola de la democratización” (Huntington, 1991), incluyendo la caída del comunismo y la adopción de instituciones democráticas y mercados abiertos por la mayoría de los países de Europa del este. Ahora bien, la propagación sobre el mundo entero de instituciones democráticas formales no implicó ni una auténtica adopción de culturas y prácticas democráticas ni mucho menos la democratización de las relaciones sociales (Avritzer y Santos, 2002). Por el contrario, asistimos a una especie de “vaciamiento” de la democracia al debilitarse los derechos sociales, incrementarse la desigualdad social y limitarse el juego político a una mera lucha de posiciones entre partidos políticos cada vez más alejados de los ciudadanos (Oxhorn, en este libro). Por otro lado, este mismo periodo histórico fue la época en que se desarrolló la fase más reciente del proceso de globalización, que fue protegida políticamente por el “Consenso

³El concepto de proyecto político, usado con muchas significaciones en la literatura sociológica, ha sido redefinido por Evelina Dagnino (2004) como un instrumento heurístico que permite analizar los núcleos de significación de la acción, de la imaginación política y de las expectativas normativas que orientan la práctica política de los actores.

de Washington”,⁴ esto es, un tipo de acuerdo político internacional acerca de la “deseabilidad” e “inevitabilidad” de la propia globalización. Este proceso fue promovido por medio de mercados relativamente abiertos, esto es, del derrumbamiento de barreras para el comercio y la inversión, y de la reducción o completa eliminación de la mayoría de las regulaciones nacionales en casi todos los tipos de mercados.

Nuevas y viejas democracias por igual tuvieron que llevar a cabo, sea por convicción o por necesidad, el programa de liberalización económica. En el comienzo del proceso, el giro a políticas neoliberales gozó de legitimidad. Fue una decisión política que parecía una vía plausible para librarse de las viejas empresas estatales corruptas e ineficientes, e incluso, de pactos de élites y arreglos que permitían la reproducción de regímenes populistas y dictaduras. El “factor externo” se miró como un elemento modernizador, una manera de deshacerse de intereses arraigados que bloqueaban el desarrollo económico de casi todos los países. Al menos esta fue la visión de los tecnócratas y los políticos conservadores, las agencias de desarrollo internacional y las élites nacionales educadas.⁵ Incluso, la democracia fue vista, bajo esta luz, y para estos actores, como un medio de control ciudadano sobre burocracias corruptas con capacidad de apropiarse de la renta del Estado. Esta comprensión del cambio de época ayudó a legitimar al sector privado, especialmente en aquellos países con un pasado “estatista” o socialista. Las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y diversas agencias de la ONU impulsaron decididamente este proceso.

El Estado dejó de ser visto como un actor central no sólo de la economía, sino también de la regulación social. Contra el concepto omnipresente e inclusivo del Estado populista, que en una variante u otra se había producido en casi toda América Latina en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (a excepción de Colombia, Paraguay, Uruguay, y los países centroamericanos),⁶ se postula ahora el principio de que la sociedad misma posee una capacidad de autoorganización y de gestión que le permite establecer una relación de corresponsabilidad con el Estado en el diseño y ejecución de políticas públicas. Este “descentramiento” del Estado apuntaba al corazón

⁴ Si bien el Consenso de Washington originalmente suponía un acuerdo global en la deseabilidad simultánea del desarrollo y la democracia a nivel mundial, en la práctica el énfasis en el mercado como piedra angular del proyecto terminó llevando el “Consenso” a un programa que promovió la liberalización económica, sin interesarse más en la democracia. Véase Drache (ed.), 2001.

⁵ Caso paradigmático es el de México, donde el presidente Carlos Salinas de Gortari llegó a gozar de una enorme popularidad amparado en la bandera de la modernización y la integración al mundo. Véase Olvera (2003), cap. 1.

⁶ Véase Larráin (2004); Malloy (1987).

de las formas de legitimidad estatal vigentes hasta mediados de los ochenta en América Latina (Haggard y Kaufman, 1995).

Por otra parte, se desarrollaba otra forma de la globalización, a saber, la creciente internacionalización de ciertos segmentos de la sociedad civil, como los grupos de derechos humanos, los movimientos ecologistas y feministas, los pacifistas, etcétera, cuyas luchas lograron crear un frente antes inexistente de presión civil a los propios organismos internacionales (Fox y Brown, 2000; Mato, 2004). De esta dinámica surgió ya desde finales de los años ochenta una revaloración simbólica de la sociedad civil, que seguía de cerca la recuperación del concepto que diversos actores sociales habían llevado a cabo en los años setenta y ochenta, especialmente Europa del Este y Latinoamérica (Cohen y Arato, 1992).

El concepto de sociedad civil pasó a formar parte del léxico de las agencias internacionales de desarrollo, de los gobiernos y de las fundaciones internacionales, en una forma acotada, que apelaba a la participación organizada de la ciudadanía en los asuntos públicos como forma de obligar a los gobiernos a ser más eficientes (Rabotnikof, Rigirozzi y Tussie, 2002). Aquí la idea de sociedad civil se limita a una red de asociaciones cuyos objetivos, objeto de acción y forma de constitución carecen de interés, y son tan sólo consideradas por su potencial de cooperación con el gobierno en la implementación de las políticas públicas. La heterogeneidad del sector es ignorada, dado que lo que importa es la representación simbólica de grupos sociales y su capacidad operativa en contextos específicos de aplicación de políticas públicas. Sin embargo, en esta comprensión de la sociedad civil nunca logró definirse quiénes eran los componentes de una sociedad civil virtuosa. Los organismos financieros internacionales tendieron a igualar la idea de sociedad civil con la de organizaciones no gubernamentales (Mato, 2004), desconociendo el hecho de que la sociedad civil es mucho más compleja y heterogénea que las ONG (Olvera, 2003).

Hacia finales de la década de los noventa el debate sobre el potencial democrático de la sociedad civil en América Latina parecía superado. Un sorprendente y extraño consenso que abarcaba a los partidos, los gobiernos, las agencias multilaterales de desarrollo y a muchos de los propios actores civiles indicaba que había una visión hegemónica que valoraba altamente los aportes de la sociedad civil a la democracia. Sin embargo, detrás de la aparente unidad de conceptos y propósitos se ocultaba una diversidad de programas y una idea pobre y reduccionista de la sociedad civil. Cada vez más ésta se fue limitando a un amorfo “tercer sector” en el que cabían todo tipo de asociaciones civiles, entendidas como entidades privadas para la acción pública

(acotada a “servicios a terceros”), por lo que el perfil crítico que la idea de sociedad civil contenía en los años ochenta y primeros de los noventa se había perdido (Olvera, 2004).

Mientras tanto, y en un canal paralelo de la arena pública internacional, se venía desarrollado simultáneamente un lenguaje de la participación social o participación ciudadana (Rivera, 1998; Cunill, 1997). Esta participación era entendida como una especie de cogestión de proyectos entre ciudadanos organizados y gobierno. El discurso de la participación en el Banco Mundial carecía, sin embargo, de anclajes legales, de herramientas administrativas y de legitimidad política. Constituía más bien una especie de apelación simbólica a un tipo de acción ciudadana y no un conjunto de mecanismos operativos. Múltiples gobiernos alrededor del mundo adoptaron el discurso de la participación e incluso instituyeron algunos mecanismos que parecían atender este reclamo (Hevia, 2005).

Sin embargo, la coincidencia histórica entre la implantación neoliberal a partir de mediados de los ochenta y los procesos de redemocratización en la mayor parte de América Latina también abrió el espacio para repensar el tema de la sociedad civil y de la participación ciudadana en una clave distinta (Calderón, Assies y Salman, 2003). Mucho del discurso de la transición a la democracia se fundó en una revalorización de la sociedad civil como promotora de la lucha por los derechos políticos y como opositora moral a los autoritarismos de todo signo (Avritzer y Olvera, 1992). El papel de la sociedad civil en la transición generó una lectura liberal, la de la oposición entre una virtuosa sociedad civil y un malvado Estado que articulaba todos los males del poder, pero también una lectura republicana que concentraba su atención en la dimensión participativa y cogeneradora de un nuevo poder democrático que emanaba desde abajo. El discurso republicano tuvo su mayor desarrollo y se articuló como un proyecto político explícito en Brasil, donde la idea de participación fue la plataforma para un proyecto de “socialización del poder”, es decir, “...compartir el poder entre la sociedad y el sistema político” (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998). Por tanto, en este caso la noción de participación apuntaba a una especie de cogestión, cuyos principios morales y legales quedaron plasmados en la Constitución de 1988 y permitieron el despliegue de iniciativas innovadoras como los consejos gestores (Dagnino, 2002), los presupuestos participativos (Avritzer, 2002b) y otras instancias e instituciones cuyas funciones eran garantizar derechos y abrir espacios públicos.

Este proyecto se expresa también, en menor medida y con menor ambición, en la Constitución colombiana de 1991, y, por el contrario, con mucho mayor rigor y claridad en la Constitución de Venezuela del 1999. Cabe

apuntar que también la Constitución peruana de 1993 contiene esta clase de preceptos, así como, en cierta forma, la boliviana de 1994. No obstante, debe reconocerse que sólo en el caso de Brasil el proyecto participativo como cogestión popular pasó de la Constitución a la creación de instituciones operativas que hoy día acumulan más de 10 años de experiencia. Como lo demuestra Hevia (2005), en los demás países las leyes secundarias y las instituciones han tenido una menor capacidad de implantación y de operatividad y las experiencias son mucho más ambivalentes que en Brasil.

Este proyecto participativo coexiste en el plano constitucional y en la práctica política con diseños pluralistas y neocorporativos de representación de intereses que ya tenían una larga tradición en los distintos países de la región desde la época corporativa. Particularmente los consejos económicos y sociales existían ya desde los años treinta con Vargas en Brasil, y en distintas modalidades y por distintas causas se crearon también en varios países latinoamericanos en el periodo de posguerra. En años más recientes, de la modalidad directamente corporativa que tuvieron en su origen se pasó a darles un contenido pluralista y neocorporativo, es decir, a dotarles de un carácter consultivo y plural, asignándoles la carga simbólica de la unidad de la diversidad en aras de un proyecto nacional de un tipo u otro. En el caso de Brasil contemporáneo, el nuevo Consejo Económico y Social es una forma de apoyo político y legitimación al presidente Lula, mientras en Colombia el gran acuerdo para la paz (Romero, 2002) expresa la coincidencia de todos los sectores en cuanto a la necesidad de poner fin al conflicto armado interno y extender el estado de derecho a toda la nación. Otra vertiente de esta matriz pluralista se plasmó en la formación de consejos “representativos”, más o menos reconocidos públicamente, y en los que se discutían políticas económicas (básicamente) o políticas sectoriales. Se partía del principio de que los intereses representados son los intereses organizados, los intereses de los grupos sociales económica, social o políticamente poderosos.⁷ El reconocimiento y la legitimidad provenían de la fuerza relativa de cada sector. Este tipo de instancias no podía, por su propia naturaleza, resolver dilemas morales o de derechos. En cambio, el asunto de la representación era muy sencillo de resolver: quien es más fuerte, más visible, más influyente, debe tener un lugar en los consejos.⁸

Finalmente, debemos mencionar que hay otra versión del proyecto liberal: el ciudadano visto como usuario de servicios, es decir, como cliente de los servicios públicos. Esta vertiente impulsada desde mediados de los noventa

⁷ Para una visión amplia de estos procesos, véase Haggard y Kaufman (1995), y Maxfield (1990).

⁸ Para el caso de México véase Maxfield (1990) en otros países, Haggard y Kaufman (1995).

por el Banco Mundial, tiene que ver con la introducción en América Latina de la escuela del *New Public Management*, la cual insistía en la necesidad de la reforma administrativa del Estado para hacer a éste más sensible a las demandas ciudadanas y más eficiente en su acción (Cunill, 1997).⁹ El principio nodal de esta escuela de pensamiento es concebir a la administración pública como una extensión de la administración privada y hacerla funcionar bajo los mismos principios. Así, los ciudadanos pasan a ser entendidos como “clientes” y el gobierno como un “proveedor de servicios”. Puede observarse de inmediato que en este discurso los derechos de ciudadanía han desaparecido por completo. No se habla de derechos y obligaciones, sino de una visión liberal-empresarial de la función del Estado. Las instancias e instituciones que bajo este esquema se han promovido en América Latina (comités de usuarios de servicios, comités de receptores de subsidios, etcétera), equivalen a asociaciones de consumidores, representando así la inserción de la lógica mercantil en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.¹⁰

Ambas perspectivas comparten, sin embargo, un problema: ninguna apela a o se funda en derechos. La participación pluralista y la satisfacción como clientes son conceptos que no tienen fuerza jurídica ni modo de exigirse como parte de los derechos de ciudadanía. Quedan sujetos a la buena voluntad de los gobiernos o a los acuerdos o pactos entre actores sociales y funcionarios. Esta falta de exigibilidad de la participación o de la satisfacción del cliente es un tema de gran trascendencia política, pues en ausencia de derechos a los cuales apelar la decisión final de qué espacios se abren y para qué, queda en manos del propio gobierno.

Como puede observarse, el proyecto neoliberal de participación de la ciudadanía, en sus diferentes versiones, carece de un anclaje legal e institucional adecuado y se plantea explícitamente la despolitización de las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía. Los esquemas de cooperación que emergen de este modelo atienden ante todo la eficiencia y la eficacia de la acción y buscan establecer el principio de corresponsabilidad, orientando la interacción a una práctica cooperativa en la que el conflicto está conceptual y simbólicamente ausente.

Coherente con este enfoque es la apropiación del concepto de capital social, también difundido por el Banco Mundial, que otorga el sustrato sociológico para describir las relaciones sociales de cooperación entre actores

⁹Véase la página del Consejo Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) para la más completa exposición de estas y otras influencias en la administración pública latinoamericana (www.clad.org.ve).

¹⁰El Banco Mundial ha impulsado la mayoría de estos mecanismos. Para una reseña y un balance véase la página del banco (www.worldbank.org).

civiles y gobierno.¹¹ En efecto, la idea de capital social describe los lazos de confianza mutua y las trayectorias de conocimiento que permiten hacer predecible la actitud de la contraparte y definir las reglas formales e informales que permiten generar expectativas de que los compromisos pactados se cumplirán y que los conflictos serán descartados mientras que la cooperación es establecida. El mérito del concepto de capital social es que pone la atención en los factores sociológicos y culturales de la acción, trascendiendo los estrechos horizontes del mero diseño institucional. Sin embargo, el gran problema con este concepto es que no logra esclarecer cómo se pueden crear los lazos de confianza en contextos políticos en el que las leyes no se cumplen, la desigualdad social y cultural entre los actores es abismal y la legitimidad de las instituciones estatales es muy frágil. Más aún, la teoría del capital social nunca logró explicar cómo puede pasarse de la confianza interpersonal a la confianza en las instituciones (Offe, 1999). A pesar de todo, todavía hoy la noción de capital social informa mucho del sentido y objetivos de las políticas públicas en México¹² y otros países de América Latina.

En este contexto es que emerge el nuevo discurso de la *accountability*. Es comprensible que ante el desencanto o frustración de la participación naciera una demanda más fuerte por un control real del ejercicio del gobierno por parte de la ciudadanía. La idea de *accountability* remite, literalmente, a la rendición de cuentas, por tanto, a la transparencia, a la publicidad, al balance público de la acción estatal. Ya no se trata de cooperar desinteresadamente en la definición de políticas públicas, sino de obligar al gobierno a explicar a la ciudadanía sus actos. Este mismo discurso fue incorporado por las agencias internacionales de desarrollo en aras de lograr la ansiada eficiencia de sus propias acciones a favor del desarrollo y la democracia.¹³ Había ya a finales de los años noventa del siglo pasado una conciencia de que la sociedad civil y la participación parecían haber encontrado un límite en la notable capacidad estatal para simular esquemas participativos (Hengstenberg, Kohut y Maihold (eds.), 1999) y en la aparente incapacidad y falta de poder de los actores civiles para imponer su agenda y principios (Fox y Brown (eds.), 2000).

El discurso de la rendición de cuentas es también una reacción desde la sociedad civil a la continuidad de las prácticas generalizadas de corrupción

¹¹ Reintroducido por Robert Putnam (1993) en la discusión sociológica contemporánea, el concepto de capital social dio lugar a un amplio debate internacional. Para un balance, véase Edwards, Foley y Diani (2001); para un debate teórico sustantivo véase Warren (ed.) (2001).

¹² El mejor ejemplo son los portales de la Secretaría de Desarrollo Social (www.sedesol.gob.mx) y del Instituto Nacional de Desarrollo Social (www.indesol.gob.mx).

¹³ Una vez más el Banco Mundial le ha dado centralidad y visibilidad a este nuevo concepto en los últimos tres años. Véase su portal electrónico.

que caracterizan a la mayor parte de los gobiernos y a la preservación del secretismo burocrático en que se funda el poder discrecional de los políticos y de los burócratas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Dicho de otra manera, este nuevo discurso y práctica de la sociedad es una respuesta a la incapacidad de los gobiernos para reformarse a sí mismos, crear una burocracia profesional y responsable, y abrir sus cuentas al escrutinio público (Olvera e Isunza, 2004). Asimismo, la lucha por la rendición de cuentas también puede leerse, al menos en alguna de sus expresiones, como un movimiento social que defiende una ampliación del concepto de derechos humanos para incluir el derecho a la información y el derecho a la participación.

En suma, los discursos neoliberales hegemónicos en América Latina han intentado despolitizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, anular simbólicamente la existencia de conflicto social, concentrar toda la atención en una cooperación indiferenciada entre ciudadanos y gobierno, todo ello sin referencia y sin sustento en los derechos de ciudadanía. Este esfuerzo conceptual es coherente y complementario con el proyecto neoliberal en el plano económico.

En cambio, el proyecto participativo postulado por la izquierda brasileña y por ciertos movimientos sociales en otros países sudamericanos parte de la defensa de los derechos, reconoce la existencia del conflicto social, postula la necesidad de institucionalizar los espacios de diálogo y negociación entre la sociedad y el Estado y reconoce la pluralidad de la sociedad. Sin embargo, los dos proyectos utilizan el mismo lenguaje y los mismos conceptos, lo cual ha dado lugar a una gigantesca confusión conceptual e ideológica, que es precisamente lo que Dagnino (2002), denomina “confluencia perversa”.

A manera de conclusión

Los diversos países de América Latina padecen, en mayor o menor grado, y con diversas formas, una crisis de legitimidad de las instituciones democráticas y experimentan una condición de confusión política caracterizada por una superposición de discursos y proyectos políticos. Si bien el problema tiene como origen un complejo conjunto de circunstancias históricas que configuran un nuevo espacio de la política que elimina la centralidad del Estado y conduce a la informalización y mediatización del sistema político, también es cierto que la multiplicidad de voces pronunciando las mismas palabras con significados distintos, tanto en el Estado como en la sociedad, contribuye a la confusión, disminuye la capacidad crítica en la sociedad civil, hace más difícil distinguir los proyectos políticos en pugna y ubicar las inno-

vaciones democráticas con mayor potencial de transformación. En una palabra, luchar contra la desaliento y propiciar la innovación y la profundización de la democracia.

En el Estado se condensan las contradicciones y paradojas de la política contemporánea. Tal vez la principal, desde el punto de vista de las relaciones entre Estado y sociedad civil, sea la “confluencia perversa” (Dagnino, 2002) del proyecto neoliberal y de las iniciativas de cambio provenientes tanto de un sector de la sociedad civil como de algunos partidos de izquierda. En la práctica esta dicotomía fundamental se ve complicada por las múltiples combinaciones y entrecruces entre estos dos proyectos y por la forma en que intervienen en el debate político latinoamericano las agencias multilaterales de desarrollo. Como hemos visto, el Banco Mundial ha adoptado y generalizado muchos de los conceptos con que se definen hoy los proyectos políticos en pugna y las propias políticas públicas nacionales. Dentro de cada Estado nacional se presentan combinaciones únicas de discursos participativos, glorificaciones de la sociedad civil y convocatorias a la corresponsabilidad que combinan en su interior lógicas liberales inspiradas por la escuela del *New Public Managment*, lógicas neocorporativas inspiradas por la necesidad de legitimar los espacios de consulta de las políticas públicas y lógicas participacionistas populares inspiradas por la izquierda. Con frecuencia las constituciones y las leyes nacionales combinan en una forma caótica estas tres lógicas.

Este panorama se ve complejizado por la fragmentación del Estado tanto en términos sectoriales como espaciales. Cada secretaría de Estado aplica políticas de participación distintas y con frecuencia los gobiernos estatales y municipales entienden y utilizan la participación de maneras diversas. Así, dentro de un mismo país pueden observarse tanto experiencias notables de una auténtica democratización de la vida pública como las peores ficciones autoritarias, ambas amparadas en el mismo lenguaje y en el mismo andamiaje legal e institucional.

Esta cacofonía discursiva y práctica impide diferenciar claramente la naturaleza de los proyectos en pugna y hace difícil evaluar la calidad de la innovación democrática en marcha, la profundidad de las transformaciones culturales que se están produciendo y la fuerza relativa de las tendencias de cambio que se viven en la región. Se producen confluencias notables de lenguaje entre actores políticos y sociales que persiguen proyectos distintos y con frecuencia alianzas posibles se pierden a causa de la desconfianza y de la confrontación política, o por el contrario, se pactan alianzas sobre la base de coincidencias discursivas que pronto se descubren ficticias.

El hecho de que América Latina esté subsumida en las condiciones impuestas por la globalización y que el Estado haya perdido centralidad en toda la región no cierra por completo los espacios de la innovación democrática. La gran paradoja de nuestro tiempo es que en el contexto de la crisis política de algunos países y del estancamiento económico general ha emergido, con más o menos fuerza dependiendo de cada país, un imaginario democrático que trasciende en mucho la mera democracia electoral. El discurso de los derechos, la ciudadanía, la participación y la rendición de cuentas se ha instaurado firmemente en el horizonte normativo de la vida pública. Falta traducirlo en proyectos aún más amplios y compartidos, cuyas bases ya existen en prácticas e instituciones concretas que están disponibles en la experiencia colectiva, pero que permanecen un tanto ocultos en la confusión discursiva reinante y en la mezcla de prácticas sociales que combinan distintos proyectos e intereses.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia E., Evelina Dagnino y Arturo Escobar (comps.), 1998, *Culture of Politics, Politics of Cultures*, Boulder, Westview Press.
- AVRITZER, Leonardo, 2002a, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- , 2002b, “O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”, en Evelina Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaço público no Brasil*, Sao Paulo, Editora Paz e Terra, pp. 17-45.
- AVRITZER, Leonardo y Alberto Olvera, 1992, “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 4-92, México, pp. 227-248.
- y Boaventura de Souza Santos, 2002, “Para ampliar el canon de la democracia”, en Boaventura de Sousa Santos (ed.), *Democratizar a democracia: os caminhos de la democracia participativa*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 39-82.
- CALDERÓN, Marco Antonio, Willem Assies y Ton Salman (eds.), 2002, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán-Instituto Federal Electoral.
- COHEN, Jean y Andrew Arato, 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press. [Hay edición en español: Fondo de Cultura Económica, 2000.]
- COSTA, Sérgio, 2002, *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*, Belo Horizonte, UFMG.

- CUNILL, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- DAGNINO, Evelina (coord.), 2002, *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- , 2004, “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, en Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, FACES-UCV, Caracas. pp. 95-110.
- DRACHE, Daniel (ed.), 2001, *The market or the public domain: Global governance and the asymmetry of power*, Londres, Routledge.
- EDWARDS, Bob, Michel W. Foley y Mario Diani (eds.), 2001, *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, Hannover, New England University Press.
- ESCOBAR, Arturo, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino (eds.), 2001, *Política cultural, cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus.
- FOX, Jonathan y L. David Brown (eds.), 2000, *The struggle for accountability: the World Bank, NGO's and grassroots movements*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- GUERRA, Carlos, 1997, *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*, México, CRIM-UNAM.
- HAGGARD, Stephan y Robert R. Kaufman, 1995, *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- HENGSTENBERG, Peter, Karl Kohut y Günther Maihold (eds.), 1999, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF)/Fundación Friedrich/Editorial Nueva Sociedad.
- HEVIA, Felipe, 2005, “Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina”, manuscrito inédito, México.
- HOLSTON, James y Teresa Caldeira, 1998, “Democracy, Law and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship”, en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, North South Center Press-University of Miami, pp. 263-297.
- HUNTINGTON, Samuel, 1991, *The third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- LARRÁIN, Jorge, 2004, *Identidad y modernidad en América Latina*, México, Océano.
- LECHNER, Norbert, 1998, “The Transformations of Politics”, en Felipe Agüero y Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition*

- Latin America*, Miami, North South Center Press-University of Miami, pp. 21- 40.
- MALLOY, James M. (ed.), 1987, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MATO, Daniel (coord.), 2004, *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- MAXFIELD, Sylvia, 1990, *Governing Capital. International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- MÉNDEZ, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo S. Pinheiro, 2002, *La (In) Efectividad de la Ley y la Exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- MONTAÑO, Carlos, 2002, *Terceiro sector e questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*, São Paulo, Cortez.
- OFFE, Claus, 1999, "How can we trust our fellow citizens?," en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 42-86.
- OLVERA, Alberto J. (ed.), 2003, *Sociedad civil, espacio público y democratización en América Latina: México*, México, FCE.
- 2004, "El campo teórico de la sociedad civil: de las utopías participativas a los realismos apolíticos", en Alberto Ortega *et al.* (coords.), *Los retos de la Democracia: estado de derecho, corrupción, sociedad civil*, Memorias 2003, México, IBERGOP-vol. III, IBERGOP/Editorial Porrúa, pp. 479-500.
- y Ernesto Isunza Vera, 2004, "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias 1, México, IIS-UNAM-COMECOS-INDÉSOL, pp. 335-358.
- OXHORN, Philip, 2005, "Democracias desiguales: efectos de la pobreza sobre la viabilidad y la calidad democráticas", en este libro.
- PANFICHI, Aldo (ed.), 2002, *Sociedad civil, espacio público y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), 2002, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- PUTNAM, Robert D., 1994, *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- RABOTNIKOF, Nora, María Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 2002, "Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación", en Aldo Panfichi, *Sociedad civil, espacio público y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE, pp. 47-77.

- RIVERA, Liliana, 1998, “El discurso de la participación en las agencias internacionales de desarrollo”, *Sociedad Civil* 3, vol. 2, México.
- ROMERO, Mauricio, 2002, “Sociedad civil, cooperación y movilización por la paz en Colombia”, en Aldo Panfichi, *Sociedad civil, espacio público y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, México, FCE, pp. 359-380.
- SANTOS, Boaventura de Souza, 2000, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao Descleé de Brouwer.
- (coord.), 2002, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, FCE.
- WARREN, Mark E., 2001, *Democracy and Association*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Cuarta parte

INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS
EN AMÉRICA LATINA

Capítulo 14

Derechos humanos, violencia urbana y rendición de cuentas en Brasil*

Guilherme Assis de Almeida
Paulo Sérgio Pinheiro**

AL ANALIZAR LA CUESTIÓN de la violencia urbana en el Brasil contemporáneo la primera y más evidente confirmación de la misma son los altos números de violencia interpersonal que, desde finales de los años ochenta, están entre los niveles más elevados de la comunidad internacional. Entre las expresiones de esa violencia se ubican los homicidios, latrocinios y los accidentes de tránsito. Y una larga proporción de los homicidios son perpetrados en el contexto de la criminalidad urbana, especialmente en las nueve regiones metropolitanas. Brasil tiene hoy una tasa de 26 homicidios por cada 100,000 habitantes –la comparación entre las tasas de homicidio siempre se hace dividiendo la totalidad de los homicidios en el año entre una población por grupos de 100,000 habitantes– muy superior a todas las otras sociedades industriales que le preceden. Los Estados Unidos, el país con la más alta tasa de homicidio, tienen una tasa anual de 11 por cada 100,000 habitantes.

En Brasil, la violencia interpersonal está profundamente arraigada en la enorme desigualdad que existe entre las clases dominantes y la casi totalidad de la población. Más allá de la concentración de la renta y de la riqueza, los recursos de todo orden, simbólicos o de poder, están igualmente concentrados. A esa desigualdad se suma una desigualdad racial, que se ha manifestado permanentemente en los últimos 20 años, y que no ha sido tratada de manera distinta por la dictadura y la democracia. Investigación internacional ha indicado que en países con desigualdades raciales hay una fuerte correlación entre el racismo y la práctica de homicidios, lo que ocurre tanto en los Estados Unidos como en Brasil. Evidentemente no se pretende con eso indicar que la desigualdad económica, social y racial sean las causas de la violencia.

Dejemos entonces claro que la causalidad de la violencia nunca se debe a un solo factor sino siempre a un conjunto de factores en contextos precisos, ya sea por una coyuntura actual o sea por los legados históricos. No hay

* Traducción del portugués de Araceli Contreras Vargas.

** Núcleo de Estudios de la Violencia, Universidad de São Paulo, São Paulo, Brasil.

cómo negar que los casi cuatro siglos de esclavitud, primeramente indígena y después africana, así como, más recientemente, los nueve años de dictadura del Estado Nuevo y los 21 años del régimen militar entre 1964 y 1985 han dejado un considerable legado en la percepción, en las representaciones y en las prácticas de las clases sociales en Brasil.

El legado del autoritarismo

Por más de dos décadas, de 1964 a 1985, Brasil fue gobernado por una dictadura militar, representada por diversos gobiernos militares, diferenciados entre sí, pero guardando siempre un común denominador de ilegitimidad, no representatividad y arbitrariedad. Investigaciones sociológicas e históricas indican que ha habido un alto grado de consentimiento a todo ese poder arbitrario que podría explicar, más allá de la intimidación y el terrorismo de Estado, el relativamente (en relación a otras dictaduras sudamericanas) bajo grado de represión intensiva bajo el gobierno militar. Cuando se le compara con las dictaduras contemporáneas, la represión militar en Brasil se regocija de las más bajas tasas de desapariciones, prisioneros y muertes. En la Argentina, más de 20,000 personas fueron muertas o desaparecidas; en Chile, 3,000 personas desaparecieron y millares fueron detenidas y ejecutadas; y en Uruguay se encontró la mayor incidencia de prisiones per cápita del Cono Sur. En Brasil, por otro lado, hubo millares de casos de tortura y aproximadamente 7,367 personas fueron detenidas,¹ pero hubo menos de 360 casos de desaparecidos políticos.²

Al inicio de la dictadura militar en 1964, pocas voces osaron condenar las detenciones arbitrarias y la tortura impuesta sobre militantes políticos, defensores del régimen constitucional anterior y miembros de sindicatos y organizaciones estudiantiles. Entretanto, en la medida en que la intensificación de la represión política comenzó a afectar a miembros de la élite, clamores y protestas estallaron invocando temas de derechos humanos en los casos de abuso por parte de los militares. En la década de 1970, el énfasis recayó sobre las violaciones de los derechos civiles cometidas por la policía y el aparato represivo establecido paralelamente por las fuerzas armadas.

¹ Véase Arquidiócesis de San Pablo, *Brasil nunca más* (Petrópolis, Vozes, 1985: 85-88).

² Nilmário Miranda y Carlos Tiburcio, *De los hijos de esta tierra. Muertos y desaparecidos políticos durante la dictadura militar: la responsabilidad del Estado*. São Paulo, Editora Fundação Perseu/Boitempo Editorial, 1999, pp. 15-16.

La comisión especial del gobierno sobre desaparecidos políticos en el Ministerio de Justicia, establecida a través de la Ley 9140/95, reconoció que el Estado brasileño era responsable de la desaparición de 148 personas hasta mayo de 1998 (además de las 136 ya reconocida en el anexo de aquella ley). La comisión continuó su trabajo en 1999.

En la década de 1980, una red dinámica de movimientos sociales comenzó a organizarse en el país como un todo, en áreas urbanas y rurales. Fue cuando los nuevos conceptos de derechos humanos emergieron junto a la creación de nuevos temas políticos. Entonces, surgieron movimientos inesperados, tales como la lucha por los derechos indígenas, que de cierta forma, sustituyeron o prolongaron el tema de la reforma agraria. Progresivamente, varios movimientos se reorientaron a la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales entre los sectores pobres de la población. Diversos grupos comenzaron igualmente a promover los derechos de vivienda, salud, educación, y a un ambiente sin contaminación, lo mismo que los derechos de mujeres y niños.

De ese modo, paradójicamente, fue bajo el régimen militar que nuevas formas de movilización se desarrollaron. No fueron simplemente ideas que fueron importadas de otros países sino nuevas prácticas sociales, un nuevo discurso manifestando la exigencia de consolidación del estado de derecho para la población como un todo.

Sin embargo, ahora que la transición y la consolidación democráticas han proporcionado las condiciones básicas para las nuevas formas de convivencia y pacificación, el retorno a la democracia ha coincidido con el aumento de la violencia y el crecimiento de bandas, grupos de mafiosos y otras organizaciones del crimen en varias de las grandes ciudades brasileñas.

La transición “lenta y gradual” hacia la democracia, en Brasil ha sido la más larga de todas las transiciones políticas de la década de 1980. Y a causa de esto, los líderes militares pudieron negociar sus salidas del gobierno y una amnistía “amplia general e irrestricta” para sus crímenes políticos, garantizando la impunidad. En 1985, el país retornó al régimen civil y tres años más tarde, el 5 de octubre de 1988, una nueva Constitución fue adoptada. En razón de su amplia “carta de derechos” la Constitución de 1988 fue bautizada, por Ulyses Guimarães, como la Constitución Ciudadana.

A pesar del retorno a la democracia “formal” la herencia del régimen autoritario en el aparato del Estado se ha perpetuado. El régimen autoritario promovió la militarización de la seguridad pública y la disolución de las fuerzas policiales. Una impunidad virtual para la policía militar fue también establecida por medio de los tribunales militares. De hecho, casi 15 años después a la transición democrática, la policía continúa teniendo la misma organización estructural definida durante la dictadura y preservada en la Constitución de 1988.

Pero ese legado convive con otros legados y por otro lado se transforma a través del tiempo. Por lo tanto, no hay cómo atribuir prácticas del presente

únicamente a la no superación del pasado. Durante varias décadas de la historia republicana la violencia afectaba principalmente a los grupos sociales más desprovistos de recursos, como los pobres y los afrodescendientes. Para lo que bastaban algunas instituciones de control social como la policía, un poder judicial bastante limitado, asilos para niños y jóvenes malhechores y prisiones. Cuando la violencia alcanza niveles casi epidémicos, en los cuales esas instituciones de control social no dan más cuenta, el Estado no está en condiciones de dar respuestas eficaces a esa violencia. Pero esa inadecuación entre políticas de gobierno y contención de la violencia fue engendrada por la acción concomitante de otros procesos que agravaron la incapacidad de las instituciones del Estado. En primer lugar, la dificultad para rendir cuentas, la llamada *accountability*, de los agentes del Estado a la población. Roberto da Matta fue el primero en llamar la atención sobre los mecanismos de “¿sabe con quién está hablando?”, la interlocución del superior en relación al inferior o subordinado, cancelando toda posibilidad de responsabilidad. En segundo lugar, la corrupción, la posibilidad de las clases dominantes y medias (en la medida en que la estructura social brasileña se vuelve más compleja) de interferir en todos los procesos legales con el soborno o el intercambio de favores. En las etapas más recientes, esa presencia de corrupción ha sido largamente utilizada por el crimen organizado que compra sentencias, *habeas corpus*, cuando no vulgarmente consigue tratamientos privilegiados en la prisión y en las fugas. Esas prácticas agravaron la ineficacia del sistema jurídico al aplicar sanciones al crimen. En tercer lugar, las “instituciones de la violencia”, como diría el psiquiatra Franco Basaglia, como la tortura sistemáticamente administrada por la policía civil y después de la dictadura militar entre 1964-1985 por las policías militares, con plena desvalorización de la investigación criminal, balística y forense. En cuarto lugar, el inmovilismo de la llamada clase política ante las reformas que pudieran contribuir a reducir los niveles de violencia interpersonal como el control del contrabando de armas, la represión al narcotráfico, la prohibición del acceso a las armas y su comercialización, la reforma judicial e igualmente el cobro a los estados de la aplicación de los resultados, como la de la CPI del crimen organizado. Desde 1985, el Congreso Nacional no votó ninguna de esas leyes.

Finalmente, el gobierno democrático ha sido incapaz de reformar a las instituciones para dar respuestas eficaces al crecimiento de los indicadores de la violencia. No se piense que solamente esas reformas tenían el don de por sí solas disminuir la violencia, pero la inercia agrava el peso de otros factores que la determinan (la desigualdad o el desempleo garantizado para los jóvenes). En las tres últimas décadas los gobiernos estatales de Río de Janeiro y

São Paulo presenciaron indiferentes la progresiva ocupación de las favelas y de las comunidades populares de las regiones periféricas de las áreas metropolitanas; el gobierno federal al mismo tiempo toleró que en la triple frontera al sur –aquella con los países andinos y en la costa brasileña- se consolidase el contrabando, manteniendo a la policía federal con un nivel limitado de efectivos, incapaz de dar respuesta eficiente al crimen organizado. Esa incapacidad, omisión y convivencia de los gobiernos se articula, se complementa con un estado de no derecho para la casi totalidad de la población, quiero decir, la ausencia de acceso a las garantías y a los derechos civiles básicos enlistados en la Constitución y en las leyes. Terminada la dictadura militar el gobierno civil y las organizaciones de la sociedad civil aún no han tenido condiciones para consolidar el estado de derecho. Continúa prevaleciendo una violencia endémica (expresada por tasas altísimas de homicidios, graves violaciones de los derechos humanos, tortura y ejecuciones sumarias) consagrada por la impunidad –no obstante algunas iniciativas gubernamentales positivas, pero tímidas, todos los esfuerzos institucionales no han prevalecido y el estado de derecho continúa siendo una realidad distante para las ciudades brasileñas.

Criminalidad urbana

Hay una percepción general de que los crímenes comunes vienen aumentando desde el retorno a la democracia. Brasil no constituye un caso aislado en el mundo, si consideramos la violencia y el miedo al crimen que en él se viven. Después de la década de 1960, estadísticas sobre el crimen compiladas en todo el mundo indicaron un padrón creciente de criminalidad urbana, especialmente de crímenes violentos.

Hay un extenso consenso en las investigaciones sobre violencia en Brasil que muestra que, entre mediados y finales de los años setenta, ocurrió una transformación en el padrón de criminalidad urbana, especialmente en las regiones metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo y Belo Horizonte: aumento generalizado de robos y saqueos a residencias, carros y personas, un grado mayor de organización social del crimen, aumento de la violencia en las acciones criminales; aumento acentuado en las tasas de homicidios y de otros crímenes violentos, así como la aparición de bandas de asaltantes a bancos. Esa transformación de padrón se consolidó y expandió durante los años ochenta, con la generalización del tráfico de drogas, especialmente la marihuana y la cocaína, y el uso de armamento sofisticado con gran poder de destrucción. En ese periodo se consolidaron también las redes de tráfico organizadas en modelos económicos relativamente racionales (o igualmente

empresariales) con poder de atracción sobre los jóvenes y con eventuales efectos de violencia en las transacciones criminales.

A partir de los años noventa, nos enfrentamos a

un complejo dispositivo de producción de violencia en las grandes ciudades brasileñas, involucrando delincuencia convencional, tráfico de drogas, grupos de exterminio, corrupción policial y de agentes penitenciarios, arbitrariedad y violencia de la policía y prácticas de ajusticiamiento en ajustes de cuentas entre traficantes, de traficantes con informantes de la policía o con delincuentes comunes y de policías con delincuentes comunes o traficantes.³

Esas poblaciones se enfrentan todos los días con el control y el terror del crimen organizado y el poder arbitrario de la policía (la única cara del Estado que la inmensa mayoría de pobres conoce). Podemos decir que el estado de derecho no existe en esas áreas. Pero esas poblaciones no viven fuera de la ley e intentan remediar el terror impuesto sobre ellas por los criminales que viven en sus comunidades.

Se calcula que 10,000 hombres controlan, con fusiles y granadas, a un millón de habitantes en cerca de 800 comunidades pobres en Río de Janeiro, verdaderos enclaves controlados por el crimen organizado. Las mayores pandillas llegan a reunir alrededor de 500 “soldados” cada una, empeñadas en defender territorios contra bandos adversarios o de las incursiones de la policía. Se calcula que 1 por ciento de la población de las favelas de Río de Janeiro ha sido atraída por el tráfico, parte de él infiltrado en la propia policía. Por los cálculos de la policía civil de Río de Janeiro el aparato de la criminalidad marginal moviliza mensualmente 30 millones de reales y cada año expande su área de influencia ganando espacios bajo la legalidad.

Muy frecuentemente en varios barrios de Río de Janeiro el tráfico impone toque de queda, obliga al comercio a cerrar puertas, también obstruye vías dentro de la ciudad (por ejemplo el túnel de Santa Bárbara, localizado a un costado del Palacio Guanabara, sede del gobierno del estado de Río de Janeiro). Balas perdidas de las guerras del tráfico matan personas en casas, salones escolares, etcétera. En los territorios del tráfico hay cementerios, cámaras de tortura, lugares de ejecución, de desaparición de cadáveres, “tribunales”. El caso de la tortura y muerte del periodista Tim Lopes, de la Red Globo, que fue reconocido por la pandilla de la favela Vila Cruzeiro, en la Penha, zona

³Roberto Kant de Lima, Michel Misse y Ana Paula Miranda, “violencia, criminalidad, seguridad pública y justicia en Brasil: una bibliografía”, *Revista Brasileña de Información Bibliográfica en Ciencias Sociales*, núm. 50, p. 50.

norte de Río de Janeiro, cuando hacía un reportaje sobre un baile funk con sexo explícito y venta de drogas confirmó esas prácticas del crimen organizado. Los traficantes “aprehendieron” al periodista, “lo juzgaron” y “lo ejecutaron”. Las organizaciones más visibles del crimen, el Comando Rojo y el Tercer Comando, juzgan, condenan y ejecutan. Durante las excavaciones realizadas en busca de los restos mortales de Tim Lopes se confirmó la existencia de cementerios clandestinos, donde fueron descubiertos el cuerpo del periodista y otras seis osamentas. La policía estimó que en aquel local 60 personas habían sido ejecutadas. Todos los criminales delatores o violadores son rutinariamente asesinados y en varias favelas los ladrones tienen su mano derecha cortada.

Muchos observadores tienden a caracterizar esa situación como un “Estado paralelo” y efectivamente hay un paralelismo de algunas instituciones del Estado. Pero ese aspecto no nos debe engañar respecto a la existencia de otra estructura de Estado. Si quisiéramos conservar el término Estado (que solamente se presta a confusiones) es mejor decir que estamos frente a un “Estado asociado” pues desde la instalación, permanencia y consolidación de las pandillas en la favela, ésta depende de la omisión, complicidad o sociedad con los diversos sectores del Estado, en todas las esferas. El “socio” más visible y próximo son los policías, seguidos de los regidores, diputados estatales y federales cuya elección tiene ramificaciones directas o indirectas (por las entidades de la sociedad civil financiadas por el crimen) del narcotráfico, los jueces, los ministros del tribunal de justicia y ministros de tribunales superiores que venden sentencias de interés para el narcotráfico (las denuncias que involucraron, al inicio de 2003, al diputado federal Pinheiro Landim, a jueces y a un ministro del Tribunal Superior de Justicia son apenas la punta de uno de los varios *icebergs*). El tráfico también ha intentado legitimarse tanto por vías filantrópicas como culturales (quién sabe si en busca de una contra hegemonía en las clases populares) financiando escuelas de samba, clubes de fútbol y representando a cantantes populares (la condena del cantante Belo contribuyó a mostrar esa conexión).

Una gran variedad de criminales está activa en las áreas urbanas donde vive la población pobre. Esos criminales pueden actuar individualmente o en grupos; ellos pueden ser ciudadanos comunes o agentes del Estado. Debe notarse que la diferencia entre las dos categorías –justiciero (vigilante) y asesino (tirador)– no siempre es evidente. Es del conocimiento común que las policías civil y militar, ambas en servicio y fuera de él, participan en los escuadrones de la muerte particulares. Durante la dictadura militar, los escuadrones de la muerte eran formados con el apoyo de las autoridades para raptar o matar policías disidentes en São Paulo y en Río de Janeiro. Después de la

dictadura, muchos de esos grupos fueron desmantelados, pero a pesar de ello sus prácticas han sobrevivido de varias formas. Los escuadrones incluyendo a la policía continuaron activos en varios estados como, por ejemplo, en Acre, Espírito Santo y a lo largo de la frontera con Paraguay y en el estado del Mato Grosso do Sul. En este último caso, la división especial de la policía del estado designada a la frontera está supeditada a tomar parte en acciones criminales.

En la década de 1990, el uso de la cocaína creció dramáticamente en las principales metrópolis de la costa este del país, lo mismo que en las principales ciudades localizadas en las rutas del tránsito de tráfico de drogas entre Bolivia, São Paulo y Río de Janeiro. El Brasil contemporáneo ha constituido un importante mercado para la cocaína producida en Bolivia, además de los grandes mercados de los Estados Unidos y Europa. Brasil es ya el segundo mayor consumidor de cocaína en el mundo. Considerando la logística del tráfico de cocaína, se vuelve aparente que las condiciones encontradas en las grandes vertientes hidrográficas de América del Sur ofrecen un sistema natural ideal para la circulación de la cocaína. Los traficantes de drogas pueden contar con grandes sistemas de ríos, de caminos terrestres y aéreos, que funcionan como una articulación confiable entre la costa del Pacífico y el océano Atlántico. El fortalecimiento y la infiltración crecientes de esas organizaciones criminales en las instituciones públicas, la policía, el Poder Judicial y la legislatura federal, estatal y municipal, revelan las debilidades del Estado democrático.

La incapacidad de la gobernabilidad democrática para crear reformas en las instituciones a fin de construir un Estado capaz de proteger los derechos de los ciudadanos ciertamente genera impacto sobre la violencia y la criminalidad urbana descritas anteriormente y deben ser tomadas en consideración en la tentativa de comprender al Brasil contemporáneo.

Violencia endémica: los homicidios

Brasil tiene la octava mayor economía del mundo. Mientras en 1980 hubo en el país 10,000 homicidios, 20 años después 25,000 y en el año 2000, 40,000. Sin embargo, cuando comparamos la tasa anual de homicidios por 100,000 –que creció de 13 en 1980 a cerca de 25 en 1996– con las tasas de siete economías que le preceden, Brasil pertenece a una categoría completamente diferente. De hecho, la tasa anual de homicidios en 1996 en los Estados Unidos fue de 8.22 y en 1997, en Alemania fue de 4.86; en Francia de 4.11; en el Reino Unido de 2.43; en Italia de 4.90; Canadá de 1.99; en España de 2.43. Entre los países de América del Sur, Brasil se coloca en segundo lugar

(sólo atrás de Colombia) en muertes resultantes de homicidios: los homicidios crecieron de 11.190 en 1979 a 40.470 en 1997.

Debemos tener presente que Brasil es un país, en gran parte urbano: en 1997 el 79.6 por ciento de la población vivía en ciudades. Una gran proporción de la población urbana, en muchas grandes ciudades, viven en barrios pobres y favelas, en aquellas áreas que Ignacy Sachs llama como “preciudades geográficas y sociales”. Esa población vive sin las mínimas condiciones de lo que se podría llamar de una “vida urbana”. Ella no posee viviendas adecuadas, tiene limitado acceso a empleos estables así como dificultades para obtener los más básicos servicios públicos. En 1997, la mitad de los homicidios (51 por ciento) estaban concentrados en 1.8 por ciento de las ciudades con una población de más de 20,000 habitantes siendo que 74 de esas ciudades estaban localizadas en sólo tres estados: 28 en Pernambuco, en la región nordeste del país; 26 en São Paulo y 20 en Río de Janeiro. Si consideramos los índices de mortalidad por homicidio, de personas con edades entre 15 y 20 años, en 1995 hubo casi una duplicación en la tasa nacional (44.8 por cada mil) alcanzando 83.1 para hombres y 7.1 para mujeres.

Se está presentando en Brasil el peso creciente de causas externas (homicidios, suicidios, accidentes de tránsito) sobre la estructura de la mortalidad. Esa mortalidad no se distribuye en forma desigual si se consideran a las clases sociales, la edad, género, raza y la localización espacial (ciudad y campo). Este aumento ha sido sistemático a partir de los años ochenta, afectando principalmente, a los adolescentes y jóvenes brasileños de sexo masculino. Entre 1992 y 1998, la proporción de fallecimientos debidos a causas externas, en una franja que estuvo comprendida entre los 15 y 19 años subió de 63 a 68 por ciento en el conjunto nacional.

Esas cifras alcanzaron su valor máximo en la región sudeste, donde 73 por ciento de las muertes de esa franja estuvieron relacionados con causas violentas. En todas las otras regiones, con excepción de la región norte (57.9 por ciento) la mortalidad por causas externas en esas edades representaron más de 60 por ciento de las muertes.

En los primeros tres meses de 1998, 2,129 personas fueron asesinadas en São Paulo, una por hora o 24 al día. Después de 1980 ocurrió una escalada de criminalidad violenta. En el municipio de São Paulo, entre 1984 y 1993, la participación de crímenes violentos en el total de la masa de crímenes registrados creció 10.1 por ciento, habiendo sido el crecimiento más acelerado a partir de 1988, cuando esa modalidad de delincuencia pasó a representar una media de 28.8 por ciento del total de acontecimientos registrados. Si la criminalidad urbana según las estadísticas policiales fuera ponderada con el

aumento de la población del municipio veríamos que los crímenes violentos saltaron de una tasa de 945.1 por cada 100,000 habitantes en 1988 hasta 1,119.2 por cada 100,000 en 1993. Se trata de un crecimiento de 18.4 por ciento en un periodo de seis años.

Los aumentos en el número de homicidios han sido considerablemente mayores en las capitales de los estados respecto a los ocurridos en el resto del país. Las capitales pasaron de tener 12,023 homicidios en 1991 a 19,099 en el año 2000, lo que implica un aumento de 58.9 por ciento en la década considerada (contra 50.6 por ciento de aumento en el país completo). De esta forma las capitales que representan 23.8 por ciento de la población del país fueron responsables de 41.5 por ciento de los homicidios del año 2000. En términos de sus capitales fue la región nordeste la que experimentó el mayor aumento de la década (90.6 por ciento), seguida de la región centro-oeste (75.7 por ciento) y la sur (67.5 por ciento).

Pero igualmente en las capitales la distribución de los homicidios no ocurre de forma homogénea: los homicidios se concentraron en algunas áreas de la ciudad y dentro de esas áreas también hay concentraciones. En 1999 ocurrieron en São Paulo 6,638 homicidios según los datos de la fundación SEADE, representando una tasa de 68.89 por ciento por cada 100,000 habitantes. En aquella capital, en sólo cuatro distritos de la zona sur con 831.178 habitantes acontecieron 854 de esos homicidios, o sea en una región con 8.37 por ciento de la población ocurrieron 12.87 por ciento de los homicidios.

Pobres: víctimas preferenciales

Cuando las estadísticas de crímenes son presentadas por áreas aparece una correlación entre los barrios pobres y el riesgo de victimización. En las ciudades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador y Curitiba, las áreas con tasas de homicidio más altas son las que comprenden a comunidades en donde esas mismas tasas han alcanzado un nivel endémico, y son también las áreas que tienen los más bajos niveles socioeconómicos. Asimismo, las zonas con los más elevados indicadores socioeconómicos presentan las más bajas tasas de homicidio. Por tanto, los miembros de comunidades con los más bajos indicadores socioeconómicos tienen un mayor riesgo de ser asesinados que aquellos que viven en barrios más favorecidos. En Río de Janeiro, el mapeo parece, en principio, ser más complejo, las favelas, localizadas principalmente en montes y en los barrios periféricos pueden coexistir en la misma área geográfica. Entre tanto, una observación más depurada confirma la correla-

ción ya verificada en el caso de São Paulo: hay una gran disparidad entre las dos áreas en términos de sus tasas de homicidio y de sus indicadores socioeconómicos. La zona sur, que es la más extremista, tiene las más bajas tasas de violencia, en cambio la zona norte, la más pobre de la ciudad tiene la más alta tasa de muertes; la correlación entre la tasa de homicidios y la calidad de vida salta a la vista. La ciudad de São Paulo Moema, uno de los barrios más elegantes de la ciudad, presenta delitos contra el patrimonio en primer lugar del *ranking* de los delitos ocurridos en su región y exhibe una de las menores tasas de homicidio; ya el Jardín Ângela, uno de los barrios más empobrecidos de la periferia del gran São Paulo, revela una pequeña tasa de delitos contra el patrimonio y una de las más altas tasas de homicidio de la ciudad.

Las localidades urbanas en las cuales se concentran las más altas tasas de crímenes contra la vida son los barrios más pobres de las grandes ciudades brasileñas. En ese sentido la pobreza es una privación de libertad –conforme a la definición de Amartya Sen– y también de la propia vida.

Estas áreas de alto riesgo están marcadas por varias necesidades no atendidas: una ausencia o insuficiencia de servicios públicos (escuelas, organizaciones culturales y deportivas, transporte, agua potable e iluminación pública), una falta de infraestructura comercial y aislamiento, el acceso muy limitado a otros barrios, transformándolos en enclaves. En esos espacios, la violencia física es una realidad concreta que afecta cada aspecto de la vida diaria. La frecuencia de homicidios, robos, asaltos y agresiones en general son tal que provocan la disgregación de la vida comunitaria y consecuentemente la desaparición virtual de los espacios públicos. En esas áreas, donde la mayoría de los homicidios ocurre y donde la presencia de la policía es extremadamente dispersa, por no decir ausente, el “monopolio de la violencia legítima” por parte del Estado fue descuidado. La sobrevivencia del individuo puede, en verdad, depender de su habilidad para representar una “amenaza creíble de violencia”. En la parte del Brasil urbano donde los controles sociales por parte del Estado están presentes de forma tímida la violencia es percibida cada vez más como un “medio legítimo y eficaz” para resolver conflictos. La práctica de los linchamientos que actualiza el “ojo por ojo, diente por diente” está ahí para probar eso. La justicia popular de los “justicieros” o “ajusticiadores” aparece como competencia a la justicia oficial. Lo que indica la urgente presencia de las diversas formas del Estado para la contención de la violencia, sea ella de la especie que fuere.

Nancy Córdia y Sueli Schiffer investigando a la ciudad de São Paulo mostraron varios de los elementos de la superposición de desventajas con-

centradas (económicas, educativas y en la estructura familiar) que agravan el riesgo, especialmente para los niños y los adolescentes. En aquellas áreas donde hay concentración de homicidios se confirmó lo siguiente: una fuerte concentración de jefes de familia de bajo salario, con baja escolaridad, altas tasas de desempleo, desigualdad en la reducción de la mortalidad infantil, la débil presencia de efectivos policiales, alcoholismo, falta de actividad, uso de drogas y exposición a la violencia (www.nev.prp.usp.br).

La población que habita las zonas más violentas del Brasil urbano está compuesta de ciudadanos que obedecen las leyes, trabajadores que poseen los mismos valores y viven en la misma cultura urbana. Esa población es la que se observa a sí misma en las mismas novelas de televisión y pretenden las mismas ambiciones (frecuentemente intangibles). Se debe enfatizar que en Brasil más del 97 por ciento de las casas en esos barrios pobres tiene electricidad, 90 por ciento tiene radios, 85 por ciento tiene aparatos de televisión (que es más del 80 por ciento de los que tienen refrigeradores), 78 por ciento tiene acceso a la red de distribución de agua, 70 por ciento tiene sistema de drenaje (conexiones o fosa séptica), al mismo tiempo que sólo 25 por ciento tiene teléfono.

Conflictos intersubjetivos: la insignificante y principal causa

Riña de tránsito mata niña de 5 años en São Paulo

T. AM, 5 años, fue asesinada con un tiro en la cabeza durante un riña de tránsito en Alto Pinheiros.

Después de que un Monza chocó al carro de M.V.P., amigo de la familia de la niña, hubo persecución.

La niña estaba en otro vehículo, con su tío, que también fue detrás del infractor. Parados en un semáforo, los ocupantes del Monza dispararon contra los perseguidores y después se fugaron a pie.

(*Folha de São Paulo*, primera página, 13 de agosto de 2002).

Esa noticia es una señal de lo que acontece en la inmensa mayoría de las grandes ciudades brasileñas, no son los criminales los mayores villanos de la “historia de violencia urbana” sino los crímenes por motivos insignificantes y torpes. La discusión entre vecinos, la querrela entre marido y mujer, la incompreensión entre padre e hijo(a), el pleito de tránsito. Tales situaciones que llevan a una imposibilidad del ejercicio de diálogo acaban en el exterminio de la parte más frágil.

Datos estadísticos indican que aproximadamente 60 por ciento de los homicidios son cometidos por personas que no han tenido ningún paso por la policía y que matan por motivos banales.

Lo que ha contribuido para la comprensión de ese hecho es el fácil acceso a las armas de fuego. En cualquier parte de Brasil es muy fácil adquirir un arma y tenerla en casa o en el carro, ese es el primer paso para producir una tragedia. La ONU ha reconocido que Brasil es el país, en el mundo, en el cual se mata más a causa del uso de armas de fuego. Una de las principales razones del enorme número de muertes por motivos torpes es la falta de control de la venta de armas de fuego.

Policía para quien requiere de policía

La policía y otras instituciones del sistema de justicia penal tienden a actuar como guardias de fronteras protegiendo a las élites de los pobres. Ejerciendo literalmente un papel de “cordón sanitario”. De tal modo que, la violencia policial, tal como la tortura, permanece impune una vez que es en gran parte dirigida a las “clases peligrosas” y raramente afecta a las vidas de las clases pudientes. En todo el país la impunidad es virtualmente asegurada por aquellos que cometen abusos contra las víctimas consideradas “indeseables” o “subhumanas”.

Así, a pesar de la fuerza de la resistencia a la dictadura y de la capacidad creativa de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), formadas en la década de los años setenta, un aparato coercitivo del Estado para proteger los derechos de todos aún no está disponible para toda la población. El Estado –principal defensor de los derechos, el *defensor pacis*, el principal garante de la pacificación– simplemente no está accesible a todos los ciudadanos. En términos de protección de los derechos y de la seguridad pública no hay un Estado útil, accesible –requisito básico de una democracia consolidada. Quince años después de la dictadura muchas investigaciones indican que las personas aún consideran peligroso ir a una delegación de policía, aunque sea sólo para poner una simple queja. Un estudio reciente en Río de Janeiro indicó que sólo 20 por ciento de las personas asaltadas fueron a la policía. De ellas, apenas 13 por ciento interpusieron efectivamente su denuncia y en sólo 5 por ciento de los casos la policía tuvo éxito en sus investigaciones.

La policía tiende a considerar el estado de derecho como un obstáculo envés de una garantía efectiva de seguridad pública. Cree que su papel es proteger a la sociedad de los “marginados”, de cualquier forma, así sea al

margen de la ley. La detención ilegal por parte de la policía civil (judicial) continúa siendo práctica común. El retorno al gobierno civil en 1985 y la nueva Constitución democrática de 1988 marcaron avances significativos que posibilitaron a la sociedad y a los órganos de los ministerios públicos estatales y federales combatir las prácticas arbitrarias de las instituciones públicas. Sin embargo, tales prácticas arbitrarias aún no han sido totalmente erradicadas.

Uno de los principales obstáculos para la transformación del sistema de policía son los gobiernos de los estados que, a pesar de las diferencias regionales concernientes a los problemas de seguridad que enfrentan, no están autorizados por la Constitución federal para definir la estructura de una policía más adecuada a fin de atender eficientemente sus respectivas necesidades. Los estados no pueden unificar a las policías militar (con la encomienda policiaca ostensiva y preventiva) y civil (encargada de la investigación), o extinguirlas, o modificar el papel de ambas. Este aspecto hace difícil –sino es que imposible– restringir la autoridad de la policía y le da mayor grado de autonomía.

Además, los policías no reciben entrenamiento suficiente, son mal pagados y muchos no respetan el estado de derecho. La tortura sigue siendo ejercida en la mayoría de las investigaciones policiales en todo Brasil. La tortura se convirtió en un crimen en 1997, con la Ley 9.455, del 7 de abril de 1997, pero esa práctica horrenda está protegida por la ausencia de sistemas efectivos de rendición de cuentas (*accountability*). Las acusaciones de tortura son raramente investigadas y cuando lo son, los responsables frecuentemente escapan impunemente. En 1998, hubo varios casos de alta visibilidad pública, en los que la policía extrajo confesiones a detenidos que más tarde probaron ser inocentes.

Además de la tortura, la ejecución sumaria de sospechosos o acusados de crímenes se volvió práctica común en varios estados. Se justifica como medio de control de crímenes comunes en barrios pobres y las víctimas pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad –los pobres, sin hogar y afrodescendientes. Este cuadro se vuelve aún más complejo a la luz de la aprobación de la mayoría de la población de esas prácticas. Por lo que tales muertes reciben amplio apoyo tanto de las élites como de los pobres, que son los blancos primeros de abusos y crímenes.

Desde la década de 1970, las muertes de jóvenes, pobres y no blancos sospechosos de la policía militar han sido comunes en las principales capitales de Brasil, tales como Río de Janeiro y São Paulo. En São Paulo, por ejemplo, de 1990 a 1998, 6,218 civiles fueron muertos por las policías militar y civil –una media de 691 por año y 58 por mes. El número de civiles muertos por la policía llegó a su extremo en 1992, cuando 1,458 civiles fueron asesinados

por las policías civil y militar. En 1997, las mismas policías mataron 1,008 civiles y en 1997 el número cayó a 546. En Río de Janeiro, tan sólo 595 civiles fueron asesinados por la policía, de enero a octubre de 1998, en un promedio de 59 muertes por mes. En 2001, fueron muertas en la misma ciudad 514 personas; en São Paulo, 590 y en Río Grande do Sul, 24.

Algunas ciudades han mostrado mejoría recientemente: la policía de Río de Janeiro mató menos civiles en 1999, bajo una nueva administración estatal. En São Paulo, los números presentados por la Secretaría Estatal de Seguridad Pública mostraron que la policía mató 317 civiles en los primeros siete meses de 1999, sugiriendo que hasta final de año, el número aumentaría por tercer año consecutivo. Lamentablemente, en años recientes, no obstante las medidas tomadas por las autoridades civiles de São Paulo para controlar el abuso de la policía, que apenas presentó una sensible reducción, las muertes efectuadas por los cuerpos policíacos nuevamente vienen aumentando.

La Constitución Democrática de 1998 no reformó el sistema establecido durante la dictadura militar, cuando los crímenes cometidos por la policía militar eran juzgados en cortes de la misma. Por lo tanto, esas cortes estaban compuestas por oficiales militares y basaban sus sentencias en investigaciones criminales precarias. Ellas, frecuentemente, concedieron impunidad por actos como muertes a manos de policías y otros crímenes violentos. En 1996, la capacidad para examinar y juzgar homicidios y crímenes contra la vida perpetrados por la policía militar fue transferida a las cortes civiles y tribunales populares. Esta transferencia ocurrió como consecuencia de la iniciativa legislativa que el presidente Fernando Henrique Cardoso propuso en el contexto del Programa Nacional de los Derechos Humanos. La reforma judicial, Ley 9299/96, siendo de naturaleza procesual fue retroactiva a todos los casos aún abiertos. De manera que, cortes civiles están ahora examinando casos que involucran a la policía militar. Entre esos casos, se encuentra el de la masacre de Eldorado de los Carajás, que dejó a 19 “Sin Tierra” muertos en el estado de Pará, en abril de 1996. Aquel incidente, descrito en los documentos de un médico legal independiente, señalados por Nelson Jobim, entonces ministro de Justicia, demostró que la policía torturó a varios “Sin Tierra” hasta ocasionarles la muerte, con sus propias herramientas agrícolas y disparó a otros a quemarropa.

No obstante esa importante transformación, las autoridades judiciales continúan fracasando en la tentativa de llevar a juicio a los recientes violadores, a pesar de las avasalladoras evidencias. Los esfuerzos para procesar a los oficiales de la policía militar responsable de la extrema brutalidad policial en la favela Naval, barrio de Diadema, en São Paulo, al inicio de marzo de

1997, también han sufrido atrasos. Una filmación, realizada por un cineasta aficionado y mostrado en los medios de todo Brasil y el mundo, mostró a los policías amonestando, golpeando, torturando y disparando a personas inmóviles, sin razón, en un bloqueo de autopista. En cierto momento, después de golpear y humillar a los ocupantes de un carro, Otávio Lourenço Gambra disparó a un vehículo que se marchaba, matando a Mário José Josino. El Tribunal de Justicia de São Paulo, la más alta corte de apelación del estado, echó abajo la condena de Gambra por homicidio.

Un filo de esperanza

Los últimos 16 años que nos separan del último periodo autoritario significan una toma de conciencia por parte de la sociedad civil. La dictadura militar, paradójicamente, contribuyó a esa creciente toma de conciencia: los blancos, las élites —a partir de experiencias concretas— comenzaron a conocer lo que sucedía dentro de las prisiones, confirmándose que la policía torturaba a sus parientes y amigos cuando ellos eran presos. Durante todo el periodo republicano posterior a 1889, sólo los anarcosindicalistas (entre los años 1900-1910) o algunos pocos juristas excéntricos se preocuparon por la violencia practicada por los agentes del Estado. Si la policía torturaba o mataba eso era considerado un hecho de lo más normal ya que las víctimas en su inmensa mayoría eran negros y pobres. En el Brasil urbano la mayor parte de las organizaciones de defensa de los derechos humanos fueron creadas entre 1964 y 1985, y en esa misma época se realizaron las primeras investigaciones sobre la violencia ilegal.

¿Pero esa legitimación de los derechos humanos es válida para la mayor parte de la población o sólo para las élites informadas? Aquellos que defienden los derechos humanos son aun acusados de ser “defensores de bandidos” y de no preocuparse por el destino de las víctimas. Esa percepción está en plena transformación, pues varias investigaciones indican un aumento de la aceptación de la lucha por los derechos humanos como práctica indispensable para salir del periodo de la violencia.

También investigaciones, aún en etapa de conclusión, del Núcleo de Estudios de la Violencia, indican que el fracaso del sistema de justicia criminal radica en “hacer valer la protección de las leyes” motivo por el que permanecía en la población victimizada la sensación de que su derecho a la integridad física es sacrificado en beneficio de los perpetradores de violaciones de los derechos humanos.

La esperanza existe, pero es sólo un filo...

Perspectivas de superación

¿Cómo salimos de este mundo de violencia, de graves violaciones a los derechos humanos y de la impunidad?, ¿cuáles son las perspectivas posibles? Hemos aprendido que en el sistema federal la “voluntad política” del Ejecutivo no es suficiente para realizar las transformaciones. El gobierno federal está convencido de la necesidad de mejorar las indagaciones concernientes a los derechos humanos, no sólo para mejorar la imagen de Brasil –como algunos sugieren– sino como un requisito para establecer la gobernabilidad y la eficiencia dentro del aparato del Estado. Sin embargo, una cierta tolerancia a la violencia permanece en los órganos gubernamentales y en la sociedad en general-tendencia que ha contribuido a la resistencia a las políticas de los derechos humanos.

Se ha reconocido que el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso avanzó con la adopción de un Programa Nacional de los Derechos Humanos, en 1996, preparado con la participación de OSC. Éste presentó una segunda versión en el año de 2002. Desde entonces, el Premio Nacional de los Derechos Humanos (anual) ha sido establecido, se creó la Secretaría Nacional de los Derechos Humanos en 1997, para en 1998 convertirse en Secretaría de Estado. Y en el año 2002, la Secretaría de Estado de los Derechos Humanos se transformó en Secretaría Especial de Derechos Humanos, directamente vinculada a la Presidencia de la República. Entonces, documentos importantes para legislación fueron introducidos y aprobados, la desigualdad racial fue oficialmente orientada y la lucha contra el trabajo esclavo e infantil fue intensificada. Asimismo, se han tenido transformaciones y avances en las políticas del gobierno para proteger y promover los derechos humanos en el contexto de un Programa Nacional de los Derechos Humanos, que ha convocado a las OSC, las ONG de los derechos humanos, los centros de investigación y a las universidades por medio de la Secretaría de Estado de los Derechos Humanos. Estos pueden considerarse avances grandes en la historia de la protección de los derechos humanos en Brasil así como en la lucha contra la violencia urbana.

Una sociedad civil, cada vez más movilizadora ha contribuido para la realización de estas recientes transformaciones positivas. Sin embargo, el número de brasileños que participan en los trabajos de las OSC es muy limitado en proporción a la población, es importante observar que la violencia y el crimen están siendo denunciados por nuevas asociaciones y organizaciones que se entusiasman igualmente con pequeños progresos y no se intimidan con los numerosos obstáculos. Ejemplos de esta tendencia se pueden ver en las

acciones de diversos grupos de derechos humanos, en la campaña de HAMBRE CERO, en la alianza entre gobierno y sociedad civil dada a través del Programa Comunidad Solidaria y en la movilización del VIVA RÍO contra la violencia urbana realizada en Río de Janeiro.

Los gobiernos estatales también han contribuido con importantes innovaciones a este movimiento. En las capitales de São Paulo, Fortaleza, Belo Horizonte y Río, la policía ahora está sujeta al control de una Procuraduría. El procurador ha sido investido de una autoridad rotunda. Además de que con oficiales independientes y respetados, que reciben y procesan quejas de violencia policial, complementan el grupo. En 1998, el procurador de São Paulo pudo demostrar que la violencia policial no había sido suficientemente reportada cerca de un 30 por ciento en la década. Como resultado de esa observación el gobernador de São Paulo declaró que las muertes efectuadas por policías debieron ser publicadas en el *Diario Oficial*.

Como cualquier proceso de reforma, el establecimiento del estado de derecho y de la sociedad civil en Brasil es multidimensional y requiere más que de una reestructuración institucional. Las transformaciones se deben realizar simultáneamente en el Código Penal y en el Código de Proceso Penal. Es crucial, por ejemplo, que se remuevan del código los suministros que demoran los procedimientos legales y que son ocasionalmente usados para escapar al castigo por aquellos que poseen medios para contratar un abogado. Brasil no debe ser caracterizado por el simple funcionamiento de la ley criminal, precisamente porque una de las características básicas de cualquier ley criminal brasileña es su naturaleza discriminatoria. Como bien confirma Roberto Kant de Lima, Brasil es el único país del mundo donde quien tiene un diploma universitario tiene derecho a prisión especial. De hecho, la vasta mayoría de aquellos que son castigados o detenidos en la sociedad latinoamericana son los desposeídos y los excluidos, exactamente aquellos que deberían ser protegidos por el estado de derecho en una democracia.

¿Existe para el Brasil urbano, en un futuro próximo, la posibilidad de remediar esta situación urgente de violencia endémica, las altas tasas de criminalidad y de homicidio? Es difícil imaginar que en un país de proporciones continentales la multiplicidad de los problemas que se presentan puedan ser resueltos en todas las diferentes regiones geográficas. Existen muchas prácticas positivas que han sido implementadas por varios gobiernos estatales en áreas como seguridad pública y ciudadanía. No obstante, para que esos esfuerzos sean plenamente efectivos y que se alcance una reforma verdadera, el gobierno federal debe tener un papel activo, una vez que muchas de las transformaciones necesarias, tales como las de la policía y del Poder Judicial,

dependen de enmiendas constitucionales. Para que se construya un apoyo sólido a esas transformaciones, algunas reformas políticas son fundamentales —como controles de poder económico durante el periodo electoral, la limitación de los privilegios parlamentarios (que ahora conceden inmunidad de proceso criminal), la reducción de la representación excesiva de estados menos poblados y la confrontación de la corrupción y la infiltración del crimen organizado en el aparato de Estado.

Los estados democráticos fracasaron en la promoción de la rendición de cuentas (*accountability*), esa palabra mágica que no existe en español ni en portugués. Consecuentemente las OSC precisan aumentar su presión sobre los estados a fin de que puedan crear la rendición de cuentas a través de serias investigaciones, proceso y castigo a agentes criminales, sean ellos civiles, funcionarios públicos o agentes del gobierno, sin interferencia de la política partidaria.

Una de las estrategias básicas para las OSC debería ser el fortalecimiento de controles sociales locales sobre las políticas públicas del Estado. Además de monitorear las graves violaciones a los derechos humanos, es imprescindible monitorear la actuación de las instituciones públicas. Uno de los principales problemas en Brasil, como resultado de la corrupción, ineficiencia y de la ausencia de rendición de cuentas es que la inversión social frecuentemente no llega a los más desposeídos. La descentralización del poder público abrió nuevas posibilidades para definir mejor el mecanismo adecuado para el control social local.

De cualquier forma, un primer y primordial problema en la próxima década para el gobierno y la sociedad civil es convivir con la violencia. Los derechos siguen siendo sistemáticamente violados en el régimen democrático, así como ocurrió persistentemente durante el periodo republicano desde 1889. Es una marca de la historia política de Brasil: prácticas abusivas contra ciudadanos (hoy, especialmente, contra los jóvenes), atrincheradas en el sistema político. La tortura en las investigaciones policíacas y las condiciones abominables de encarcelamiento persisten sin transformaciones significativas.

Por lo tanto el reforzamiento al estado de derecho continúa siendo extremadamente relevante para la gobernabilidad democrática efectiva. A fin de que todos entiendan que los derechos humanos son derechos de todos y no solamente de las élites, es imprescindible que las OSC puedan movilizar, organizar y luchar por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales sin amenaza de la tortura o de la muerte. Garantías constitucionales y los principios básicos de la democracia, tales como la libertad de expresión, de reunión y de asociación, constituyen la base de una sociedad civil activa. Las OSC cuestionan el poder del Estado, pero es sólo en un Estado demo-

crático que una sociedad civil democrática puede efectivamente preservar el Estado democrático.

Así, la sociedad brasileña ha llegado al siglo XXI obligada a convivir con el crimen y la muerte violenta que se han instalado en ella. Los obstáculos son inmensos; los impedimentos a veces parecen insuperables. Es preciso, por tanto, no sólo la implementación de los derechos sino también la institucionalización de las políticas públicas capaces de prevenir las prácticas de graves violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, en Brasil el pasado parece nunca morir, el constitucionalismo democrático deberá abrir nuevas perspectivas para garantizar el control de las élites por parte de la no élites. Un requisito esencial para una democracia efectiva.

Ciudad, ciudadano, ciudadanía

El ciudadano ejerce la ciudadanía en la ciudad, pues es ella, por excelencia, el escenario de la actividad política. La palabra política procede de “polis” la ciudad-estado griega.

Ahora, en el siglo XXI, a fin de superar la violencia que impera en los centros urbanos y combatir el sentimiento de inseguridad urge redescubrir nuevas formas de vida en comunidad. La idea clásica de bien común debe ser replanteada; hay que combatir lo que Richard Sennet llamó “tiranías de la intimidad” y Hobsbawm “individualismo asocial”, para eso debemos rescatar el sentido de República en la actividad del poder local. Renato Janine Ribeiro es preciso al definir la importancia de una esfera pública/republicana:

El republicano sabe que para vivir en sociedad, precisa haber –más que eso, *debe ser buen haber*– un espacio público, un patrimonio que sirva como tal entre nosotros. Debemos cultivar y respetar ese lugar que es de todos. Eso exige dominar deseos y caprichos. De este modo, sea jugando sucio por la ventana del carro, sea desviando dinero público, yo desprecio lo que nos hace cómplices a todos (*La República-año lectivo* Folha Explica núm. 30, São Paulo, Publifolha, p. 71).

El Instituto *Soy de la Paz* fue creado por estudiantes de derecho de la USP en 1993, después de una victoriosa campaña de desarme. El Instituto São Paulo Contra la Violencia se estableció en 1997 como resultado del Seminario São Paulo sin Miedo 1 y el Foro Metropolitano de Seguridad Pública fue proyectado el 23 de noviembre de 2000, durante el Seminario São Paulo sin Miedo 2 e instalado oficialmente el 29 de marzo de 2001, estos

son ejemplos concretos del esfuerzo ciudadano en el combate a la violencia urbana.

No violencia y cultura de paz

Violencia y no violencia hablan del respeto a la acción humana. Existen dos, no más formas de actuar. Una violenta y otra no violenta. No hay otra opción. Pueden variar los grados en la escala de violencia pero ella está presente o no está.

En el siglo XX el más importante activista de la no violencia fue Mahatma Gandhi. Gandhi quien influenció a diversos militantes y pensadores, entre ellos: Martin Luther King, al italiano Aldo Capitán, al Papa Juan XXIII, al Dalai Lama, entre tantos otros.

El movimiento internacional de la no violencia no está circunscrito a ninguna institución, él es esencialmente plural y presenta innumerables formas de manifestación. En lo que se refiere a la violencia urbana es el remedio más indicado contra la tragedia provocada por los conflictos intersubjetivos.

En la misma línea del movimiento por la no violencia y compartiendo con él la mayor parte de las tesis existe el movimiento internacional por el establecimiento de una cultura de paz. La UNESCO y otras organizaciones del sistema de la ONU han sido capaces de sintetizar los temas principales de ese movimiento. A partir del año 2000, la UNESCO ha dado inicio a un llamado internacional para establecer la década de la Cultura de la Paz y de la No Violencia, convocando a todos los seres humanos a asumir como individuos diversas tareas. Con esa finalidad fue elaborado el manifiesto 2000 que tiene como principales signatarios a un grupo de laureados como el premio Nobel de la paz, Adolfo Pérez Esquivel; al Dalai Lama, a Shimon Peres, Desmond Tutu, José Ramón Horta, Nelson Mandela, Mijaíl Gorbachov, Elie Wiesel, entre otros. El texto del manifiesto es un llamado al compromiso individual para la creación de una cultura de paz y no violencia y enlista seis acciones consideradas esenciales: 1. respetar la vida; 2. repudiar la violencia; 3. ser generoso; 4. escuchar para comprender; 5. preservar el planeta; 6. redescubrir la solidaridad.

El llamado al compromiso individual es la característica del movimiento por una cultura de la paz y la no violencia.

El último 3 de septiembre tomó posesión en la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo, el Consejo Parlamentario para la Cultura de Paz, congregando a 12 diputados estatales de la más amplia gama de partidos políticos y a 36 entidades de la sociedad civil.

Conclusión

A pesar de una activa y participativa sociedad civil, uno de los enigmas a revelar en la historia republicana de Brasil es la larga continuidad de la violencia ilegal del Estado contra los ciudadanos. Caen regímenes autoritarios, se instauran democracias, se perfeccionan constituciones y la represión permanece cada vez más letal sin que los agentes estatales rindan cuentas a la sociedad de sus acciones. Las tradicionales violaciones de los derechos civiles (mismos que están garantizados en la Constitución de 1988) continúan siendo practicadas por las autoridades y se articulan con la falta de respeto por los derechos civiles en las relaciones interpersonales. Un “autoritarismo socialmente implementado” (expresión acuñada por Paulo Sérgio Pinheiro) interioriza métodos impuestos por la fuerza ilegal, frecuentemente tolerados en el poder, que colaboran para restringir la representación y limitar las condiciones de participación política de todos y de cualquier ciudadano.

Como afirma el poeta Régis Bonvicino: “No hay salidas, sólo calles, viaductos, avenidas.”

Bibliografía

- ARQUIDIÓCESIS DE SÃO PABLO, 1985, *Brasil nunca más, Petrópolis, Vozes*.
- KANT DE LIMA, Roberto, Nichel Misse y Ana Paula Miranda, 2000, “Violencia, criminalidad, seguridad pública y justicia en Brasil una bibliografía”, *Revista Brasileña de información Bibliográfica en Ciencias Sociales* núm. 50, Río de Janeiro, pp. 45-123.
- MIRANDA, Nilmário y Carlos Tiburcio, 1999, *De los hijos de esta tierra. Muertos y desaparecidos políticos durante la dictadura militar: la responsabilidad del Estado*, São Paulo, Editora Fundação Perseu/Boitempo Editorial.

Capítulo 15

Democracia local y política deliberativa en Brasil*

Leonardo Avritzer**

BRASIL FUE DURANTE la mayor parte del siglo XX un país con un muy bajo nivel de organización civil autónoma, lo que condujo a que la sociedad civil no tuviera ni peso social ni influencia política. Sin embargo, a lo largo del proceso de democratización experimentado en la década de los ochenta, la sociedad civil brasileña creció enormemente y revirtió siglos de tradiciones jerárquicas, hegemónicas y de absoluta fragmentación social. El cambio en los patrones asociativos empezó a finales de los años setenta y alcanzó su mayor desarrollo a mediados de los ochenta. Las asociaciones de barrio aumentaron enormemente como parte de un movimiento social que se opuso al régimen autoritario. Asociaciones de clase media emergieron en las grandes ciudades de Brasil dando lugar a lo que hoy es llamado el sector de las ONG. Una segunda transformación muy importante en estos años fue el surgimiento de una legislación participativa y deliberativa como resultado del proceso constituyente que tuvo lugar entre 1987 y 1988. La Constitución brasileña abrió nuevas formas y arenas de participación. En su artículo 14, reconoció que la soberanía popular podía ejercerse no sólo a través del voto, sino también por medio de la iniciativa popular. En el artículo 26, la Constitución requirió la formación de cuerpos legislativos en las ciudades grandes de Brasil. En los artículos 204 y 227, relativos a la seguridad social y a la salud, plasmó la participación popular en la formulación y control de las políticas públicas. Hoy Brasil es un país con una tradición muy activa de democracia local.

¿Cómo podemos entender las transformaciones en los patrones de asociacionismo y en las formas de participación local en Brasil? Se han ofrecido dos respuestas principales para explicar este cambio. La primera es la constatación de la emergencia de una sociedad civil moderna. A lo largo de los años setenta y ochenta la sociedad civil brasileña se reorganizó a sí misma (Avritzer, 1974; Dagnino, 2002), llenando un espacio abierto por organizaciones partidarias débiles y por un insuficiente abanico de relaciones directas entre

* Traducción del inglés de Alberto J. Olvera, con la colaboración de Carlos Garrido.

** Departamento de Ciencia Política, Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

el Estado y la sociedad (Weffort, 1982). La segunda explicación se funda en la renovación de la sociedad política. De acuerdo con ese argumento, la reorganización de la sociedad política y, en particular, la emergencia y crecimiento del Partido de los Trabajadores, son la causa principal del desarrollo de la democracia local y, especialmente, del Presupuesto Participativo (en adelante, PP) (Santos, 2000).

En este capítulo presentaré un estudio integrado de la organización civil y la democracia local. Analizaremos las transformaciones del mapa político brasileño en tres partes. En la primera, discutiremos la democratización brasileña y el papel que la sociedad civil y la sociedad política jugaron en el surgimiento de los nuevos diseños participativos. En la segunda, analizaremos los elementos del PP que se implementó por primera vez en la ciudad sureña de Porto Alegre. En la tercera y cuarta partes analizaré comparativamente dos experiencias de PP: las de Belo Horizonte y Porto Alegre, concentrándome en sus elementos deliberativos y distributivos. Finalmente, en las conclusiones mostraré cómo el PP y la democracia local dependen de las características locales de las sociedades civil y política.

Sociedad política, sociedad civil y constitucionalismo: el nuevo diseño de lo local en el Brasil democrático

Al iniciar la década de los ochenta, el régimen militar autoritario (1964-1985), después de mantener durante 15 años un férreo control sobre la sociedad, empezó a perder la capacidad de monopolizar la vida pública y de bloquear el desarrollo de la sociedad civil. La pérdida del control de la sociedad política se expresó en dos arenas, la electoral y la extraelectoral. El régimen autoritario empezó a perder elecciones a pesar de que éstas se llevaban a cabo de acuerdo con las arbitrarias reglas que el propio régimen había diseñado. En 1974, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que era el partido de oposición permitido, había logrado ganar casi el 60 por ciento de las curules en las elecciones al Congreso (Kinzo, 1986; Ames, 2001). Sin embargo, la mayor derrota del régimen autoritario se dio en la elección de gobernadores de 1982, cuando perdió las administraciones estatales de Río de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais, los tres estados más importantes del país. Esta derrota expresaba una nueva correlación de fuerzas en Brasil en la que la oposición (ante todo el PMDB) logró ganar las elecciones en los mayores estados y ciudades, aun respetando las reglas impuestas por el propio régimen autoritario. Este proceso eventualmente condujo a la conclusión de la

transición a la democracia en 1988, con las primeras elecciones presidenciales directas en muchos años.

El régimen autoritario apoyó una reforma política en 1980 que permitió, por primera vez desde 1966, la existencia de un sistema multipartidario. Un resultado no previsto de estas reformas fue la creación del Partido de los Trabajadores. El origen de este partido fue la lucha por la autonomía de los movimientos sociales, los cuales plantearon la ruptura con una tradición de fusión entre Estado y sociedad que se había mantenido intacta desde los años treinta. Este mismo proceso introdujo también una perspectiva crítica en la relación entre actores estatales y económicos (Keck, 1991; Avritzer, 1999; Baiocchi, 2003). El origen social de este proyecto estaba anclado en una herencia externa que consistía en la crítica de las prácticas políticas de la izquierda brasileña, especialmente del Partido Comunista y de su apoyo acrítico al desarrollismo.¹ El Partido de los Trabajadores (en adelante, PT), desde su formación, defendió la autonomía de los actores sociales y de sus organizaciones de base. De esta forma el nuevo partido rompió con una tradición de democracia elitista que había prevalecido en el sistema político brasileño desde los años treinta. El PT se opuso al pacto elitista del proceso de transición, un pacto entre partidos que no tomaba en cuenta las demandas e intereses de los movimientos sociales. La democracia de base defendida por este partido rompía con una cultura política excluyente e implicaba una posición crítica frente al proyecto conservador de reciclar el viejo sistema político.

El PT tuvo tres importantes funciones en el proceso brasileño de transición a la democracia: primero inició y radicalizó la campaña para elecciones directas a Presidente desde 1983. La campaña por las directas fue el movimiento político masivo más grande de la historia de Brasil. Reunió más de dos millones de personas tan sólo en Río de Janeiro y São Paulo en 1984 y le dio una expresión de masas a la transición brasileña a la democracia. Segundo, el PT no participó en las negociaciones de la transición y por tanto no pagó el precio de la derrota de la propuesta de elecciones directas, que fue rechazada en el Congreso. Más aún, el PT abrió la puerta a una forma de transición democrática que empezó a incluir formas de administración participativa en el espacio local. Finalmente, este partido impulsó un modelo participativo de constitucionalismo que permitió a los movimientos sociales

¹ El Partido Comunista Brasileño apoyó plenamente el proyecto desarrollista del Estado brasileño después de 1945. Llegó al extremo de sostener la continuidad de las leyes que garantizaban la sumisión de los trabajadores al estado en la Asamblea Constituyente de 1946. El papel del Partido Comunista devino el control de la clase trabajadora de tal forma que no hubiese trabas al desarrollo capitalista de Brasil. Sobre las posiciones del Partido Comunista después de 1946 véase Weffort, 1973.

tener un papel en el proceso y lograr la inclusión de sus propuestas relativas a las políticas sociales y urbanas.

Al mismo tiempo que la sociedad política se reorganizaba, la sociedad civil se fortalecía en Brasil. El periodo entre 1964 y 1974 fue un momento de rápida urbanización del país, especialmente de las grandes ciudades. Enormes cantidades de gente abandonaron el campo, donde tenía lugar un proceso de expulsión de los pobres a través de la legalización de títulos de propiedad falsos. Ciudades como São Paulo, Belo Horizonte y Porto Alegre recibían a miles y miles de campesinos pobres expulsados de sus tierras. Lo local como un tema político contencioso emergió en los setenta en Brasil debido a que el asunto de los inmigrantes se conectó con otras dos situaciones críticas ya existentes. La primera era la falta de infraestructura urbana en los barrios pobres de las ciudades, especialmente en los lugares donde los nuevos migrantes se asentaban. No había agua ni electricidad, ni calles ni transporte público, por no mencionar la ausencia de servicios de salud y educación. Naturalmente, también había disputas sobre la propiedad y el acceso a la tierra urbana. La escasez de esta última y de servicios de salud y educación eran ya de por sí problemas históricos en las ciudades brasileñas. En el caso de São Paulo, por ejemplo, los conflictos por la propiedad se originaban en las dobles concesiones de tierra urbana hechas por el Estado ya en la segunda mitad del siglo XIX. Esto condujo a que las ventas de tierras a los pobres urbanos fuesen en su mayor parte ilegales. Este es uno de los orígenes del Movimiento Urbano Popular en las principales ciudades de Brasil. En otras partes del país, como Porto Alegre, el tema de la legalización de la tierra propiedad del Estado y ocupada desde los años cincuenta por los pobres se convirtió en un asunto aún más grave. En ambos casos, lo mismo que en Belo Horizonte, el problema de la tierra condujo a la organización de un enorme movimiento de tipo habitacional.

Una segunda causa de la reorganización de la sociedad civil brasileña fue la política de salud hacia los pobres. A pesar de que la población de São Paulo se incrementó en más de 4.6 millones de personas entre 1970 y 1981, sólo cuatro nuevos centros de salud fueron creados en este periodo. La tasa de mortalidad infantil urbana, ya de por sí muy alta, era 50 por ciento mayor en las regiones periféricas. A finales de los años setenta, emergieron movimientos que demandaban servicios de salud para los pobres en la zona este de São Paulo. En San Mateo la población pobre, ayudada por algunos profesionales de la salud, se apoyó en una ley que permitía a comisiones municipales monitorear la calidad de los servicios urbanos, y logró establecer un comité en su propia región. En la primera elección de comités de salud en San Mateo, más de 8,000 personas participaron en la votación. A partir de ahí emergió

un movimiento por la salud que logró un cambio jurídico importante en 1983 en el estatuto nacional de salud. Gracias a ello, en 1985, 140,000 personas participaron en la elección de 838 consejeros de salud elegidos directamente en los barrios populares (Jacobi, 1986).

Los movimientos de barrio en Río de Janeiro tomaron una forma diferente debido a que el régimen autoritario intentó reubicar a la población de las llamadas *favelas* (barrios marginales situados en las montañas que rodean la zona costera de esta ciudad). Sin embargo, los pobres urbanos se organizaron y se resistieron a la reubicación. El caso de Vidigal en la zona sur de la ciudad es paradigmático. Entre 1969 y 1977 la comunidad no tenía organizaciones formales debido a los riesgos asociados con la participación política. “Las reuniones eran disueltas por la policía y era casi imposible tener acceso a los puestos administrativos de interés para los habitantes” (Gay, 1994: 140). En 1977 el régimen hizo un nuevo intento de mover a la población. Los policías y los bomberos destruyeron muchas de las precarias casas de los pobladores. Este hecho permitió la reactivación de la organización popular local, la cual logró recibir la solidaridad de otras asociaciones civiles urbanas. Una de ellas ofreció asistencia jurídica y logró derrotar en los tribunales el proyecto estatal de reubicación. Desde entonces la asociación de pobladores ha estado activa y ha conseguido la introducción de todos los servicios públicos (no obstante, en los últimos años este barrio casi ha sido tomado por los distribuidores de droga). En Río de Janeiro se formaron más asociaciones de barrio entre 1979 y 1981 que durante todo el periodo democrático previo. Las nuevas asociaciones resistieron las reubicaciones y consiguieron la introducción de los servicios urbanos. Estos movimientos se enlazaron con una sociedad civil de clase media organizada básicamente desde los centros de investigación y pensamiento de la izquierda que serían la punta de lanza de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de Brasil.

Los sectores populares de la sociedad civil brasileña y la izquierda de la sociedad política coincidieron virtuosamente en el proceso constituyente entre 1986 y 1988. Este proceso empezó en el primer año de la transición a partir de la convocatoria del presidente Sarney a un Congreso constituyente. La Constituyente incluyó dentro de sus reglas la aceptación de enmiendas populares a la Constitución vigente. En la primera mitad de 1986 movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil reunieron millones de firmas en favor de enmiendas populares. El cuadro 1 presenta la lista de estas enmiendas y el número de ciudadanos que las apoyaban.

CUADRO 1
ENMIENDAS POPULARES EN LA CONSTITUCIÓN DE BRASIL

Organización del trabajo	714,351
Reforma agraria	859,693
Salud	35,000
	(160 asociaciones)
Educación pública	256,849
Organización de ciudades	30,000

Fuente: Withaker, 1995.

Las enmiendas populares fueron patrocinadas por organizaciones de la sociedad civil que emergieron durante el proceso de democratización y cuya agenda no fue reconocida por los grandes partidos políticos. La enmienda sobre participación en asuntos de salud fue apoyada por el llamado Movimiento por la Salud. La enmienda sobre la reorganización de las ciudades y la participación en la planeación urbana fue impulsada por el Foro Nacional por la Reforma Urbana (Silva, 2002). Gracias a esto, la Constitución brasileña incorporó en su diseño 14 elementos participativos, los más importantes de los cuales son los artículos 10. y 14 que reconocen que la soberanía no sólo se ejerce a través de la representación, sino también por el pueblo mismo (Vitale, 2004). El artículo 182 establece la participación de asociaciones voluntarias en la planeación urbana (Caldeira y Holston, 2004; Avritzer y Dola Bella, 2005).

La Constitución dio institucionalidad a las demandas de los movimientos sociales que emergieron durante el proceso de democratización. Estas demandas fueron planteadas por la sociedad civil y llevadas a la Asamblea Constituyente por los representantes de los propios movimientos sociales. Sectores de la sociedad política ayudaron en la inclusión de las nuevas instituciones en la Constitución.

La emergencia del presupuesto participativo en Porto Alegre

Cuando el nuevo movimiento asociativo empezó en Brasil en los últimos años setenta, el patrón asociativo cambió en la mayoría de las ciudades brasileñas. En los casos de Belo Horizonte y Recife el número de asociaciones comunitarias se triplicó a lo largo de los años ochenta (Avritzer, 2000; Silva, 2002).

En Río de Janeiro se dio un gran giro asociativo entre 1979 y 1981. En São Paulo hubo un gran cambio en los fines de las asociaciones comunitarias, las cuales devinieron más politizadas. En el caso de Porto Alegre, desde los años sesenta, había ya una tradición de movilización urbana organizada que se tradujo en la creación de la Liga Asesora y Reivindicatoria Interbarrios, una asociación bajo cuya protección prosperaron los principios de una participación “humanista y antipaternalista” (Silva, 2001: 81). La tradición asociativa existente evolucionó en los ochenta hacia la creación de una nueva asociación colectiva llamada União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), la cual reclamó por primera vez el derecho a participar en la deliberación de asuntos presupuestarios en el ámbito local en 1986 (Avritzer, 2002c). Así, en el caso de Porto Alegre había una tradición de movilización popular urbana que diferenció este caso del de otras ciudades brasileñas. En este sentido, Porto Alegre fue la ciudad mejor configurada para que los movimientos sociales aprovecharan las nuevas instituciones establecidas en la Constitución.

Porto Alegre también tenía una tradición izquierdista muy marcada, con orígenes en el periodo de posguerra. Entre 1947 y 1963 el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) fue mayoritario en las elecciones locales. El candidato del PTB para gobernador del estado ganó todas las elecciones en la ciudad de Porto Alegre en esos años (Silva, 2001). Después de la redemocratización brasileña (1985-1988) hubo una gran disputa entre candidatos de derecha y de izquierda en la mayoría de las capitales estatales brasileñas, con la excepción de Porto Alegre. Ahí la disputa fue entre el Partido Democrático de los Trabajadores (PDT), un partido de centro izquierda que trataba de recobrar el pasado populista, y el Partido de los Trabajadores (PT), un nuevo partido que buscaba la renovación de la izquierda brasileña y que proponía la creación de consejos populares como forma de gobernar las ciudades (Abers, 1996). En la primera vuelta de esa contienda, el PDT ganó las elecciones para alcalde y trató de introducir políticas participativas. Mientras tanto, las asociaciones de barrio y el PT consideraron que las formas de participación eran muy limitadas. En este contexto, la UAMPA propuso la idea de la participación popular en el proceso de elaboración del presupuesto. Todo esto nos indica que Porto Alegre fue la única ciudad en Brasil donde la disputa política después de la democratización tuvo lugar entre sectores de la izquierda y se concentró en el tema de las políticas participativas locales. La sociedad política local tuvo la ventaja de tener a su alcance una nueva constitución que abría la puerta a esta clase de innovaciones.

Olívio Dutra, líder del PT local, fue elegido alcalde de Porto Alegre en 1988 e introdujo el presupuesto participativo como política pública orientada a la deliberación sobre la distribución de los bienes públicos por su administración. El modelo de presupuesto participativo fue así el resultado de características estructurales y políticas presentes en ese momento únicamente en el estado de Río Grande del Sur en general y en la ciudad de Porto Alegre en particular.

En los primeros 30 días de la nueva administración hubo una gran movilización popular en pro de la participación. El diseño concreto del presupuesto participativo surgió como combinación de una propuesta distinta de cada uno de los principales actores políticos y sociales envueltos en el proceso. La UAMPA, la gran central de organizaciones de barrio en Porto Alegre, propuso la participación popular en asambleas regionales donde los miembros de las asociaciones de barrio decidirían sobre el presupuesto a aplicarse en su región. El PT propuso la creación de consejos populares locales, cuyos representantes conformarían un consejo de la ciudad. En contra de la idea de la UAMPA, y siguiendo la lógica de la política local, el gobierno municipal propuso que la participación en el diseño del presupuesto debería ser individual y no colectiva o por organizaciones;² sin embargo, el gobierno aceptó la propuesta de que la participación debía tener lugar a través de una serie de asambleas regionales que seguirían la lógica de la movilización popular en la ciudad. Por otra parte, el PT local insistió en la creación de un consejo general que era, en ese momento, parte de un concepto sobre la necesidad de formas paralelas de poder. Esta concepción condujo a la creación de un Consejo de Presupuesto Participativo (PP). El papel jugado por este consejo en la formación de una coordinación institucional de las propuestas que emergían en las asambleas locales fue completamente nuevo.

Finalmente, el gobierno percibió que tenía que cambiar sus formas de funcionamiento para que el PP pudiese operar. El municipio cambió completamente el formato del consejo y creó una nueva institución, el gabinete de planeación (Gaplan), el cual estaría a cargo de la elaboración del presupuesto bajo la supervisión del consejo y del gabinete del alcalde. El cuadro 2 sintetiza las propuestas de los principales actores que impulsaron el PP.

Así, el PP fue el resultado de las acciones de las sociedades civil y política en el proceso brasileño de democratización. Este proceso creó en Brasil una sociedad civil vibrante que en el caso de Porto Alegre se expresó en la creación de numerosas asociaciones de barrio. La democratización también creó

² Esta contradicción condujo a un gran conflicto en Porto Alegre en los primeros años noventa. La UAMPA decidió no participar en las primeras ediciones del presupuesto participativo.

CUADRO 2
PROPUESTAS PARA EL PP POR ACTOR

	<i>Propuesta original para la participación</i>	<i>Diseño final</i>
Asociaciones vecinales	Deliberación directa en el ámbito local. Participación de miembros de asociaciones comunitarias.	Asambleas regionales con participación individual.
Infraestructura legal	La Asamblea Constituyente presenta la participación ciudadana como un principio.	Porto Alegre adopta a la participación como su principal principio.
Partido del Trabajo (PT)	Consejo popular de la ciudad.	Asambleas regionales y temáticas eligen consejeros para la coordinación.
Administración local	Concentración de demandas del Consejo del PP (CPP).	El CPP llega a ser parte de la estructura del PP.

la infraestructura legal que permitió los nuevos experimentos y Porto Alegre fue la primera ciudad que aprovechó la oportunidad, gracias a la combinación de una tradición asociativa popular con los proyectos participativos que desarrolló el PT.

Presupuesto participativo: un análisis de sus elementos deliberativos

El presupuesto participativo cambió el proceso de elaboración presupuestal en Brasil. La experiencia más relevante del país, Porto Alegre, permitió la introducción de cuatro nuevos tipos de instituciones, tres de las cuales incluyen elementos deliberativos, a saber: las asambleas regionales y temáticas; el Consejo de Presupuesto Participativo (CPP), y la forma de decisión de las reglas para acordar inversiones.³

Las asambleas regionales y temáticas son lugares donde los participantes presentan sus demandas, critican a las autoridades locales en relación con las acciones administrativas pasadas y negocian entre sí sobre sus prioridades más sentidas. Hay en Porto Alegre 16 regiones y cinco asambleas temáticas. El formato de las regiones fue un punto de conflicto entre los movimientos sociales y la administración. Los movimientos presionaron fuertemente para sostener una lógica de la acción colectiva en la regionalización de la ciudad,

³ Hay muchas descripciones útiles sobre el funcionamiento del presupuesto participativo que no voy a repetir en este documento. Para una descripción completa de este proceso véase Baierle (1998); Santos (1998); Abers (2000); y Avritzer (2002c).

argumentando que la zonificación administrativa chocaba con la lógica movilizatoria de muchas asociaciones comunitarias (Baierle, 1998). La ciudad de Porto Alegre aceptó rediseñar las secciones adoptando una lógica administrativa que coincidía con las formas de movilización existente. De esta manera, el primer elemento en el proceso deliberativo fue este intento de combinar las lógicas movilizatorias con las administrativas.

Las asambleas regionales y temáticas son lugares para la discusión y la deliberación. Un análisis de las características socioeconómicas de los participantes muestra una fuerte presencia de colonos pobres en las asambleas regionales. El 30.22 por ciento de ellos ganaban menos de dos salarios mínimos y el 25.5 por ciento alcanzaba entre dos y cuatro salarios mínimos, lo cual demuestra que el nivel de participación reflejó muy cercanamente la condición socioeconómica de la población. En cada asamblea de 45 minutos, los participantes podían intervenir libremente. La presencia en las asambleas no expresaba igualdad en términos reales de participación, como lo demuestra nuestro análisis sobre el uso de la palabra en esas reuniones. El cuadro 3 indica la condición socioeconómica de aquellos que participaron en las asambleas en Porto Alegre en un año.

Además, resaltan varias características deliberativas de las asambleas regionales del PP en Porto Alegre: en primer lugar, expresan la diversidad social de la ciudad, la variedad de sus componentes sociales, una característica que, como mostraremos abajo, determinará un nuevo balance social en el proceso de deliberación sobre la distribución de los bienes públicos. En segundo lugar, si bien aún existen desigualdades en cuanto a la participación por género y origen social, cabe destacar un equilibrio en la relación de género dentro del número de intervenciones. La participación de las mujeres en el PP es más alta que la de los hombres (51.4 por ciento de los participantes son

CUADRO 3
CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS PARTICIPANTES
Y ORADORES EN LA ASAMBLEA DEL PP

<i>Nivel socioeconómico</i>	<i>Participantes en las asambleas (%)</i>	<i>Nunca hablaron en las asambleas (%)</i>
Hasta 2 salarios mínimos	30.22	47.30
2 a 4 salarios mínimos	25.51	37.90
4 a 8 salarios mínimos	20.60	37.20
8 a 12 salarios mínimos	-----	27.10

Fuente: Cidade.

mujeres). Sin embargo, podemos notar que las condiciones socioeconómicas predeterminan seriamente la habilidad para hablar. Entre los participantes que obtienen hasta dos salarios mínimos (que son la mayoría), 47.30 por ciento de ellos nunca habló en una asamblea. El número de gente que nunca habla, decrece en una proporción inversa a sus características socioeconómicas. En la siguiente sección de este documento mostraré que la presencia y la capacidad expresiva de la mujer y de los pobres tienen consecuencias en el perfil de la distribución de bienes públicos en las regiones.

Un segundo espacio deliberativo del PP es el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), que se crea en la segunda vuelta de las asambleas regionales, cuando las regiones eligen a los consejeros. Este proceso conduce a la formación de un consejo compuesto de la siguiente forma: dos consejeros de cada una de las 16 regiones (32), dos de cada una de las cinco asambleas temáticas (10), uno de la UAMPA –la organización paraguas de las comunidades vecinales– y uno por el sindicato de trabajadores de servicios públicos (2). Por lo tanto, el consejo del PP queda conformado por 44 delegados. Los miembros de la administración no tienen prerrogativas de voto en el CPP, aunque participan regularmente y tienen una fuerte influencia.⁴ El CPP puede ser considerado como un segundo componente deliberativo en el cual se dan dos tipos de negociaciones: entre miembros de la comunidad sobre sus prioridades y entre éstos y la administración sobre el formato final del presupuesto. En este ámbito tienen lugar varias decisiones, por ejemplo: la reconsideración y sustitución de decisiones previas debidas a razones técnicas, las cuales, en la jerga del PP, son un veto impuesto por los miembros de la administración técnica sobre deliberaciones de la asamblea regional.

Los vetos más comunes involucran problemas ambientales, de propiedad y financieros. Los vetos ambientales comunes en Porto Alegre involucran la extensión del proceso de canalización de arroyos locales,⁵ la cual es demandada por la población y considerada por los técnicos de la ciudad como una causa de inundaciones en el verano; los problemas de propiedad comprenden errores en la identificación de los dueños de tierras consideradas como reservas territoriales, que en realidad son propiedad de compañías estatales o del gobierno; los financieros comprenden consideraciones técnicas sobre el costo de la ampliación de la red de drenaje y la introducción de agua en regio-

⁴En mi conocimiento, hay una sola experiencia donde los miembros de la administración votan en el CPP, que es Santo André (São Paulo).

⁵El pavimento ha sido el servicio público más demandado en Porto Alegre al PP. Hasta ahora se han logrado seis millones de metros cuadrados de pavimento. Como consecuencia de la pavimentación, el suelo se volvió impermeable y las inundaciones en el verano se incrementaron, lo que permitió un veto técnico sobre la construcción de nuevos canales.

nes que aún no cuentan con ella. En todos estos casos hay un fuerte debate entre los miembros del CPP y la administración, con resultados variados; uno importante es el requerimiento impuesto por la administración para que los técnicos asistan a las asambleas regionales y temáticas y discutan sus posiciones con la población. Es importante notar que la presencia de los técnicos dentro de la asamblea popular incrementa su naturaleza deliberativa.

El tercer elemento deliberativo del PP es el proceso de toma de decisiones sobre las reglas para la deliberación. Porto Alegre inauguró un modelo de proceso para construir reglas para la deliberación, que desde entonces ha sido seguido por otras ciudades en Brasil. De acuerdo con este proceso, la ciudad determinó las reglas iniciales para la deliberación. El CPP adquirió la prerrogativa de cambiarlas desde el segundo año. Estas reglas comprenden: la composición del CPP y sus atribuciones; mecanismos para la elección de los delegados locales; condiciones bajo las cuales se puede perder el mandato; la elección de un cuerpo de coordinación y, por último, pero no menos importante, el cambio anual de las bases de las reglas de deliberación por parte del CPP. Así, el consejo debe ser entendido como un cuerpo que establece sus propias formas de regulación y de composición, así como las reglas para la deliberación. Comparte algunas de sus prerrogativas con otros cuerpos, como el Gaplan, sin embargo, el proceso final deliberativo sobre el diseño del presupuesto le corresponde al CPP e implica un proceso de diseño de reglas para la deliberación, la cual es una de sus atribuciones.

La organización del PP en Belo Horizonte, donde opera desde 1993, es diferente a la de Porto Alegre. Éste considera dos vueltas de asambleas regionales, las cuales conducen a un foro regional de prioridades. En la primera vuelta, la administración señala los recursos existentes para obras públicas en las áreas de pavimento, drenaje y vivienda. El proceso de toma de decisiones es también diferente al utilizado en Porto Alegre. La administración da a conocer los recursos disponibles por cada región según un índice llamado Índice para la Calidad de Vida Urbana (ICVU). Un 50 por ciento de los recursos del PP son divididos paritariamente entre las regiones y el 50 por ciento restante es asignado de acuerdo con las prioridades que marca el índice. En la segunda vuelta se presentan las principales propuestas de obras públicas en cada región, iniciándose un proceso de negociación entre las comunidades.

La segunda vuelta de las asambleas regionales es el momento más deliberativo en el PP de Belo Horizonte. Ésta comprende la elección de los delegados, quienes votarán sobre las obras públicas que se incluirán en el presupuesto de la ciudad. En 2002 los delegados fueron electos de acuerdo con el siguiente criterio: de uno a 200 participantes, un delegado

por cada 10 personas atendiendo la asamblea; de 201 a 410, uno por cada 15; más de 410, uno por cada 20. Además, cada región está legalmente representada por un delegado (BH, 2002). Una vez que los delegados son elegidos para integrar el foro de prioridades regionales, inicia la negociación. El principal escenario en el proceso de negociación viene dado por las prioridades. Así, las comunidades que han propuesto una obra pública para ser incluida en el presupuesto de la ciudad, se visitan entre sí para evaluar el nivel de sus necesidades. De esta forma, algunas comunidades empiezan a apoyar las necesidades de las otras formando coaliciones, las cuales serán decisivas en el proceso deliberativo.

El escenario final en el PP de Belo Horizonte comprende un foro regional de prioridades. En él se diseñan papeletas con bloques de propuestas de las diferentes subregiones. La papeleta es votada con las propuestas de cada región y, a diferencia de Porto Alegre, las decisiones de los foros regionales son inapelables. La obra pública aprobada por los delegados se integrará en la propuesta de financiamiento. De los delegados presentes 20 por ciento llegan a ser miembros del foro regional de la *Comforças*, cuerpo de vigilancia que sigue los procesos de licitación de la obra pública y puede negociar sustituciones en caso de problemas técnicos.

Si comparamos los aspectos deliberativos de las dos experiencias, podemos observar que sus métodos difieren debido a las características de las sociedades civil y política de cada ciudad. Primero, Porto Alegre tiene más elementos deliberativos, expresados en la forma en que la naturaleza deliberativa de las asambleas está conectada con el CPP. La naturaleza deliberativa del CPP en Porto Alegre expresa la mayor influencia política de asociaciones barriales en la ciudad. El CPP es la institución donde el gobierno es controlado y se dan las negociaciones entre la administración y la sociedad civil. Belo Horizonte tiene elementos deliberativos, expresados en la primera y segunda vuelta de las asambleas. Las asambleas en Belo Horizonte están conectadas más a un proceso de votación que a uno de argumentación y toma de decisiones. Este formato diferente muestra que las asociaciones barriales de Belo Horizonte tienen una influencia limitada a la deliberación sobre los problemas microlocales. La principal diferencia entre las dos experiencias fue la falta de un CPP en Belo Horizonte hasta 1999. En ese año, fue creado un consejo con prerrogativas limitadas. Sin embargo, nunca ha estado conectado realmente con los procesos deliberativos y de toma de decisiones. En la siguiente sección de este capítulo, discutiré cómo las diferencias dentro de la deliberación se relacionan con las diferencias en el diseño de los procesos deliberativos.

Presupuesto participativo: un análisis de su impacto democrático y distributivo

Un asunto que ha preocupado a los analistas del presupuesto participativo es cómo evaluar un experimento deliberativo. Los niveles de participación en el PP son altos y se incrementan anualmente. Esto es cierto incluso para Porto Alegre que inauguró la práctica, y para Belo Horizonte, la mayor ciudad que decidió seguir el liderazgo de aquella. También aplica para São Paulo, cuyo PP está en su cuarto año. El cuadro 4 muestra los niveles de participación de las tres ciudades.

Los datos muestran importantes incrementos en la participación en las ciudades que introducen el PP. Algunas características de participación en el PP deben ser subrayadas. En primer lugar, la participación inicial en el PP de Porto Alegre fue baja; en el primer año fue baja en la mayoría de las regiones, y muy baja en aquellas sin una previa tradición de organización social, como Restinga, Glória, Ilhas y Humaitá (donde en la segunda vuelta de la asamblea regional sólo participaron 36, 20, 80 y 10 personas respectivamente) (Avritzer y Wampler, 2004). Los bajos niveles de participación en casi todas las regiones probablemente estuvieron ligados a la incertidumbre acerca de la capacidad del gobierno para ofertar los servicios públicos. Sin embargo, a inicios del segundo año hubo un gran cambio en el patrón de participación. Por un lado, la eficiencia de la deliberación del primer año representó un fuerte incentivo en aquellas regiones que ya tenían una tradición de organización comunitaria como Leste (región este) o Parthenon, donde 705 y 264 personas respectivamente atendieron la segunda asamblea regional. Por otro lado, la participación permaneció muy baja en regiones sin una tradición de participación u organización comunitaria. Estas regiones, ubicadas entre las más pobres, por algunas años tuvieron una baja participación política. En este escenario, la determinación de la administración de continuar el pro-

CUADRO 4
PARTICIPACIÓN EN EL PP

	<i>Porto Alegre</i>	<i>Belo Horizonte</i>	<i>São Paulo</i>
Primer año de PP	976	15,216	30,000
Segundo año de PP	3,694	25,580	50,000
Quinto año de PP	9,638	21,175	80,000 (cuarto)
Décimo año de PP	13,687		

Fuente: Secretaría de Planeación de las Ciudades.

ceso participativo e implementar acciones concretas, contribuyó a incrementar la participación en los años siguientes. El aspecto más importante del proceso participativo en Porto Alegre es el continuo incremento en la participación a pesar de que los foros en los cuales la participación ha sido alta han cambiado. La participación se incrementó año con año con muy pocas excepciones (1994 y 1996). Este continuo incremento puede ser atribuido a la confianza en la continuidad del PP, gracias a la hegemonía política del Partido del Trabajo en la ciudad.

La participación en Belo Horizonte muestra una variación mayor debida a la fuerte incertidumbre sobre la continuidad del proceso. En el primer año, la participación en Belo Horizonte fue alta debido a la experiencia concreta de Porto Alegre –la población tenía buenas razones para asumir que estaba interviniendo en un proceso efectivo. La participación se incrementó aún más una vez que fue clara la efectividad del proceso. En el segundo año del PP, la participación creció más de 50 por ciento respecto al año anterior pero decreció en 1996 con la aparición de incertidumbres respecto al futuro del PP. En ese año, en las elecciones de la ciudad hubo serias dudas sobre la posible victoria del candidato del Partido del Trabajo y, por consiguiente, sobre la ejecución de las decisiones del PP. La participación volvió a decrecer en 1997 porque ningún miembro del Partido del Trabajo continuó el proceso del PP, y la gente creyó que el nuevo gobierno no pondría en marcha las decisiones. No obstante, una vez que se llegó a aclarar que sí se respetarían las deliberaciones, la participación creció nuevamente. De este modo, se puede argumentar que la participación en el PP varía de acuerdo con dos factores: una tradición previa de asociación y la efectividad percibida del proceso. Aún es temprano para evaluar el proceso en São Paulo, pero está claro que la participación ha crecido rápidamente.

La participación en las grandes ciudades como Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte, es de 1 a 1.5 por ciento de la población. Ciertos datos son significativos: los que se refieren a quién participa y, en particular, cómo evoluciona la participación de los pobres; cuál es la relación entre participación y desarrollo de nuevas reglas democráticas y entre participación y distribución. El presupuesto participativo en Porto Alegre y Belo Horizonte significa la participación del ciudadano medio en términos de ingresos. La mayoría de los participantes en el estudio ganan entre dos y cinco salarios mínimos, una cantidad cercana al ingreso medio de esas ciudades (Avritzer, 2000c). La explicación de la alta participación de los pobres es que el PP se asemeja a las prácticas ya existentes en las asociaciones civiles, tales como las asambleas regionales. De este modo, la participación de los pobres es alta

debido a tres razones: porque tienen una tradición previa de participación en problemas comunitarios; porque saben cómo asegurar su presencia en la asamblea regional y temática; y, por último, porque las asambleas del PP se parecen a las formas de participación en las que ellos que suelen tener una presencia más fuerte que los sectores de clase media.

La participación de este sector es un poco más baja en los espacios deliberativos constituidos por el PP como el Consejo del Presupuesto Participativo o los cuerpos de delegados. Si medimos el ingreso y la educación de los miembros del CPP en Porto Alegre y São Paulo (Belo Horizonte no tiene consejo), podemos ver que no se asemejan entre sí. En el caso de Porto Alegre, 28.2 por ciento de los miembros del CPP, ganan entre cuatro y ocho salarios mínimos, una cantidad similar a la de los consejeros de São Paulo. Sin embargo, si comparamos el plan de inversión con el ingreso, podemos notar que la mayoría de las deliberaciones benefician a los pobres. Las gráficas 1 y 2 reproducidas por Marquetti (2003), muestran la relación entre el ingreso y las deliberaciones en Porto Alegre. Es posible señalar una correlación fuerte entre la inversión y los bajos ingresos. Esta correlación tiene fuertes consecuencias deliberativas. También se ve que la presencia de la población en las reuniones temáticas y regionales en Porto Alegre tiene impactos positivos en las deliberaciones. Sin embargo, a pesar de los efectos distributivos, es posible argumentar que la deliberación pública tiene consecuencias mayores en las prácticas políticas.

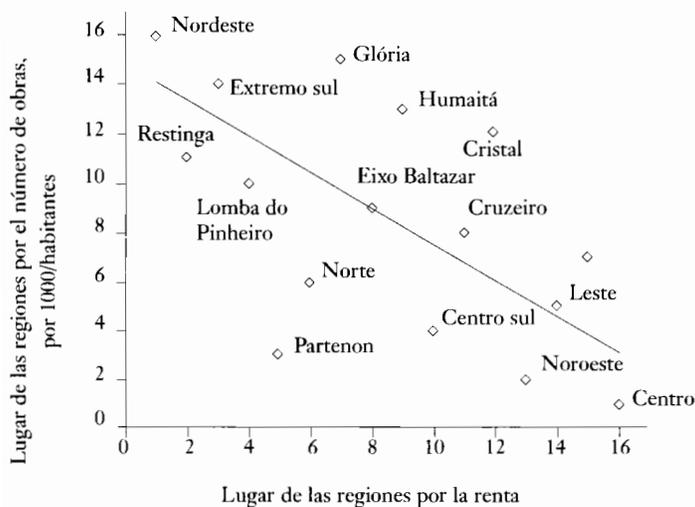
El análisis de los elementos distributivos del PP en Belo Horizonte también muestra fuertes efectos distributivos. Macedo (2002), utilizando el ICVU (Índice para la Calidad de Vida Urbana) mostró que el PP de Belo Horizonte también tiene fuertes elementos distributivos. En este ICVU Macedo diferenció seis clases de unidades de planeación (UP) y las relacionó con las inversiones del PP de Belo Horizonte. De esta forma, señaló que las inversiones del PP están concentradas en las áreas del rango más bajo del ICVU (véase cuadro 5). También mostró que tanto las cantidades invertidas como el número de inversiones varían de acuerdo a esa clasificación.

Por lo tanto, los dos casos que estamos analizando muestran un fuerte impacto distributivo. Sin embargo, ¿cuál es el impacto deliberativo del PP en la cultura democrática?

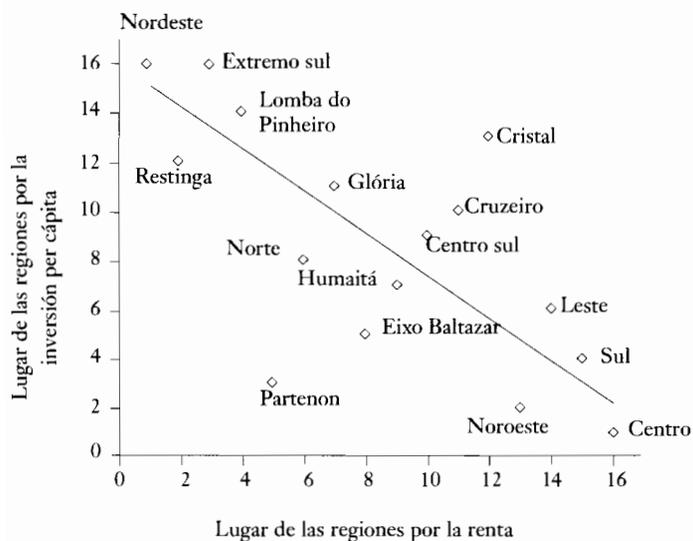
En una encuesta aplicada a los participantes del PP en Porto Alegre y Belo Horizonte,⁶ intentamos encontrar el impacto cultural de la delibera-

⁶La encuesta fue aplicada a una muestra de miembros asociados que participan en el PP en Porto Alegre y Belo Horizonte. En cada ciudad fueron entrevistados 5 por ciento de los miembros de asociaciones existentes que participaron en el PP. Se aplicaron 122 entrevistas en Porto Alegre y 80 en Belo Horizonte.

GRÁFICA 1



GRÁFICA 2



CUADRO 5
EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL PP DE BELO HORIZONTE

<i>UP según su ICVU</i>	<i>Número de UP</i>	<i>ICVU</i>	<i>Población aproximada de la UP</i>	<i>Promedio de inversión por UP (reales brasileños)</i>	<i>Promedio de obra pública en el PP por región</i>
Clase I	6	0570-0645	18,677	93,374.20	0.50
Clase II	19	0491-0550	24,985	307,255.16	0.84
Clase III	12	0463-0488	35,027	1'185,151.05	2.08
Clase IV	18	0423-0456	30,102	1'075,192.75	2.44
Clase V	15	0384-0415	26,109	1'149,208.66	1.73
Clase VI	11	0328-0368	13,709	1'221,302.76	1.82

Fuente: Macedo, 2002.

ción pública en instituciones de ambas ciudades. Se preguntó primero si estos actores y sus comunidades podrían obtener beneficios materiales de administraciones previas y si ellos podrían obtener beneficios materiales del PP (véase cuadro 6). Aunque es posible observar un incremento en la cantidad de comunidades que obtuvieron beneficios materiales, podemos notar que esta variación es menos significativa que la medida por una segunda pregunta sobre los cambios en la cultura política. La segunda pregunta que hicimos fue acerca del papel de los mediadores políticos en Brasil. Como es bien sabido (Graham, 1990; Gay, 1994) el clientelismo juega un fuerte papel en las ciudades de Brasil, donde los políticos son intermediarios en el acceso a los bienes públicos. Las asociaciones comunitarias cambiaron esta práctica durante el proceso de democratización en Brasil y trajeron esta crítica al PP. Una segunda finalidad de la investigación en Belo Horizonte y Porto Alegre era saber si el proceso deliberativo estableció un nuevo patrón de interacción entre los participantes y la administración o si el PP se traslapó con otras formas de interacción política, en particular con el clientelismo. En la investigación formulamos una pregunta sobre la influencia de los mediadores políticos en el proceso de acceso a los bienes públicos a través del PP; el cuadro 6 muestra los resultados, donde se observa que, además de incrementarse el acceso de los pobres, el PP tiene un mayor impacto en la cultura política y en el establecimiento de un nuevo patrón de interacción política.

De esta manera, podemos ver un efecto tipo espiral, entre la sociedad civil, la sociedad política y la democracia local. En efecto, las asociaciones de

CUADRO 6
EL PAPEL DE LOS MEDIADORES POLÍTICOS
ANTES Y DESPUÉS DEL PP

	<i>Porto Alegre</i>		<i>Belo Horizonte</i>	
¿Tenía la comunidad acceso a los servicios públicos antes del PP?	Sí 62.7%	No 37.3%	Sí 49.3%	No 49.3%
	A través de movilización social 54 %	A través de mediadores políticos 41%	A través de movilización social 34%	A través de mediadores políticos 60%
¿Obtuvo la comunidad servicios públicos a través del PP?	Sí 89.6%	No 11.4%	Sí 60.3%	No 39.7%
¿Fue necesario algún tipo de intervención fuera de las deliberaciones del PP?	Sí 28%	No 72%	Sí 32.9%	No 67.1%
¿Fue necesaria la intervención de políticos?	Sí 0%	No 100%	Sí 7.3%	No 92.7%

vecinos en Belo Horizonte y Porto Alegre expresaron una renovación política que tuvo lugar en el inicio del proceso democratizador. Nuevos elementos en una cultura política más democrática, tales como una mirada más autónoma de la sociedad civil, así como relaciones más horizontales entre los miembros de las asociaciones de vecinos, condujeron hacia una forma de innovación política en la cual la sociedad civil y la sociedad política (PT) se unieron. Este compañerismo permitió el surgimiento de un nuevo diseño para la democracia local. Lo que podemos ver en los datos del cuadro 6, es que el nuevo diseño institucional también tuvo un aspecto positivo en la sociedad civil. Algunas formas de clientelismo y de dependencia entre la sociedad civil y el Estado tienden a debilitarse, conforme el nuevo diseño participativo se asienta.

Sociedad civil, sociedad política e innovación política

Es posible sostener que la nueva cultura asociativa que surgió en Brasil a finales de los años setenta en las comunidades, estuvo relacionada con un sector de la sociedad política brasileña y que de esta confluencia emergieron formas de toma de decisiones más democráticas y deliberativas. Estas nuevas formas, con una gran relevancia en las grandes ciudades, tales como Porto

Alegre, Belo Horizonte y São Paulo, tienen un efecto importante en el patrón de distribución de los bienes públicos y en la democratización de la cultura política. Es posible señalar varios elementos del proceso deliberativo en Porto Alegre y Belo Horizonte que conectan las prácticas de la sociedad civil y de la política y que son responsables de los procesos deliberativos. En primer lugar, la presencia de una tradición previa de asociacionismo influye la deliberación en el momento de surgimiento del proceso participativo. Los datos de Porto Alegre muestran que el surgimiento del PP está relacionado con el tipo de asociacionismo de vecinos que existía en la ciudad, si bien es cierto que la tradición asociativa por sí misma no podría generarlo. La iniciativa de la propuesta, y el hecho de que ésta se inspirara en prácticas preexistentes que surgieron en las asociaciones de vecinos, fueron importantes factores para su éxito.

En segundo lugar, existe una correlación entre la participación en el proceso deliberativo y la distribución. La fuerte presencia del ciudadano promedio pobre, tanto en el PP regional como en las asambleas temáticas, muestra una correlación directa entre la organización de la sociedad civil y el éxito de las políticas participativas. Esto es cierto en todos los casos de PP de las grandes ciudades brasileñas, si bien, como he señalado anteriormente, en los espacios superiores de toma de decisiones, la presencia del pobre es reducida. Por tanto, la sociedad civil en Brasil no sólo es una institución de la clase media, sino también una forma de organización de los pobres, que influye en el diseño y en los resultados de las políticas sociales.

En tercer lugar, el proceso deliberativo tiene un efecto democratizador sobre la cultura política. El último asunto relevante es el impacto de las instituciones del PP en una cultura democrática. El cuadro 6 muestra que el mayor cambio producido por el PP no es el nuevo acceso a los bienes públicos. Este acceso de alguna forma existió en ciudades como Porto Alegre y Belo Horizonte antes de que fuera introducido el PP. El cambio más significativo es cómo es negociado el acceso entre actores sociales y políticos. Mostramos que las instituciones creadas por el PP establecen un patrón de negociación que renueva la cultura política al dejar de lado a los mediadores políticos especializados en intercambiar favores con beneficios materiales, una de las dimensiones centrales del clientelismo en Brasil (Leal, 1997).

Por último, cabe señalar que en este documento hemos mostrado casos en donde la innovación social condujo a nuevas prácticas con impactos distributivos y democráticos. Estos impactos están relacionados con cambios tanto en la sociedad civil como en la política brasileñas. Tales procesos han

conducido a una transición desde una cultura marcada por la ausencia de participación a una cultura en la cual la participación de los actores sociales locales se ha convertido en el aspecto clave para la deliberación de las políticas públicas.

Bibliografía

- ABERS, Rebeca, 1996, "From Ideas to Practice: the PT and Participatory Governance in Brazil", *Latin American Perspectives* 23(4), pp. 35-53.
- , 2000, *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- AMES, Barry, 2001, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- ARQUIDIÓCESIS DE SÃO PABLO, 1985, *Brasil Nunca Más*, Petrópolis, Vozes.
- AVRITZER, Leonardo, 1999, "The conflict between civil and political society in post-authoritarian Brazil", en Keith S. Rossen y Robert Downes, *Corruption and Political Reform in Brazil*, Miami, North South Center/Lynne Rienner, pp. 119-140.
- , 2000, "Changes in the Pattern of Association in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, otoño.
- , 2002a, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- , 2002b, "Modelos de Deliberação Democrática", en Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a Democracia: os caminhos de democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- , 2002c, "Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre", en Evelina Dagnino, *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- , 2002d, "O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico", en Leonard Avritzer y Zander Navarro, *A Inovação Democrática: o orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- , María de Lourdes Dola Bella, 2005, "Democracia, participação e instituições híbridas", en *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte.
- , Brian Wampler, 2004, "Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil", *Comparative Politics*, 36: 3, New Brunswick, City University of New York, abril.
- BAIERLE, Sérgio G., 1998, "The explosion of Experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements", en Sonia Álvarez,

- Evelina Dagnino y Arturo Escobar, *Cultures of Politics/Politics of Culture*, Boulder, Westview, Press., pp. 118-140.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, 2003, "Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment", en Archon Fung y Erik O. Wright, *Deepening Democracy*, Londres, Verso, pp. 45-76.
- BAQUERO, Marcello, 1995, *Matriz Histórico-estrutural da Cultura Política do Rio Grande do Sul e participação política*, Porto Alegre, Cadernos de Ciência Política, núm. 3.
- BOSCHI, Renato R., 1987, *A Arte da Associação*, Río de Janeiro, Vértice.
- CALDEIRA, Teresa y James Houston, 2004, "Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas", en Leonardo Avritzer, *A Participação em São Paulo*, São Paulo, Editora da UNESP.
- CONRAD, Robert Edgar, 1993, *The Destruction of Brazilian slavery 1850-1888*, Malabar, Krieger Publishing Company.
- DAGNINO, Evelina, 2002, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- FURTADO, Celso, 1963, *Formação econômica do Brasil*, Companhia Editora Nacional, São Paulo. [Hay edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.]
- GAY, Robert, 1994, *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: A Tale of Two Favelas*, Philadelphia, Temple University Press.
- GOHN, María de Gloria, 1991, *Movimentos sociais e lutas pela moradia*, São Paulo, Editora Loyola.
- GRAHAM, Richard, 1990, *Patronage and politics in nineteenth-century Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- JACOBI, Pedro, 1986, *Políticas públicas de saneamento básico e reivindicações sociais no Município de São Paulo*, São Paulo, Cortez.
- KANT DE LIMA, Roberto, Michel Misse y Ana Paula Miranda, 2000, "Violencia, criminalidad, seguridad pública y justicia en Brasil: una bibliografía", *Revista Brasileira de informação Bibliográfica en ciencias Sociales* núm. 50, Río de Janeiro, pp. 45-123.
- KECK, Margaret E., 1991, *A Lógica da Diferença*, São Paulo, Ática.
- , 1992, *The Workers' Party and democratization in Brazil*, New Haven, Yale University Press.
- KINZO, Maria D'Alva, 1986, *Brazil the challenges of the 90's*, Londres, ILAS.
- LEAL, Victor Nunes, 1997, *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*, 3a. ed., Río de Janeiro, Editora Nova Fronteira.

- LOVE, Joseph L., 1971, *Rio Grande do Sul and Brazilian regionalism, 1882-1930*, Stanford, Stanford University Press.
- MARQUETTI, Adelmir Antonio, 2003, "Participação e Redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre", en Leonardo Avritzer y Zander Navarro, *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- MIRANDA, Nilmário y Carlos Tiburcio, 1999, *De los Hijos de esta Tierra. Muertos y desaparecidos políticos durante la dictadura militar: Laresponsabilidad del Estado*, São Paulo, Editora Fundação Perseu/Boitempo Editorial.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, 1998, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice", *Politics and Society* 26: 4, pp. 461-509.
- , 2000, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, Afrontamento, Porto. [Hay edición en español: Bilbao, Desclée de Brouwer, 2003.]
- y Leonardo Avritzer, 2002b, "Para Ampliar o Cânone Democrático", en Santos Boaventura de Sousa, *Democratizar a Democracia: os caminhos de democracia participativa*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro. [Hay edición en español: México, Fondo de Cultura Económica, 2004.]
- SANTOS, Wanderley Guilherme, 1993, *Razões da Desordem*, Río de Janeiro, Rocco.
- SILVA, Marcelo Kunrath, 2001, *Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*, Porto Alegre UFRGS-Departamento de Sociologia.
- , 2002, "A Expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados", en Leonardo Avritzer y Zander Navarro, *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- SILVA, Tarcísio, 2002, "Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife", en Leonardo Avritzer y Zander Navarro, *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia, 2002, "Orçamento Participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência", en Leonardo Avritzer y Zander Navarro, *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.

VITALE, Denise, 2004, *Democracia semi-direta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo*, tesis de doctorado en derecho, Universidad de São Paulo.

WEFFORT, Francisco Correa, 1982, *Por que democracia?*, São Paulo, Brasileirise.

WITHAKER, Francisco, 1995, *Cidadão Constituinte*, São Paulo, Paz e Terra.

Capítulo 16

De la confrontación a la concertación en provincias indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho), y Churcampa (Huancavelica)*

Aldo Panfichi**

Lino Pineda

Introducción

ESTE ESTUDIO COMPARA las experiencias de concertación política entre la sociedad civil y el gobierno local en dos provincias indígenas del Perú: Huanta en la región de Ayacucho y Churcampa en la región de Huancavelica. Estas experiencias, que toman la forma de “mesas de concertación”, son espacios de deliberación pública donde representantes del estado, el municipio, y la sociedad civil, negocian entre ellos la posibilidad de concertar y ejecutar un plan de desarrollo para la provincia.

Lo peculiar de estas mesas de concertación es que ellas surgen en provincias consideradas de extrema pobreza, habitadas mayoritariamente por campesinos, y escenarios distintos del enfrentamiento entre Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (SL) y las fuerzas armadas entre 1980 y 1995. Enfrentamiento que el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) estima produjo cerca de 69,000 muertos en todo el territorio nacional, de los cuales el 75 por ciento fueron campesinos e indígenas. Las experiencias de concertación que estudiamos surgen inmediatamente después de la derrota política y militar de Sendero Luminoso en estas provincias, sobre los restos de sociedades locales destruidas y azotadas por la violencia. Se consolidan bajo la política de pacificación implementada por el gobierno autoritario de Alberto Fujimori, para continuar con mayores brillos durante la transición a la democracia de los últimos años.

En este contexto cambiante, las mesas de concertación han alentado la participación de la población en los asuntos públicos, una práctica política innovadora en lugares donde el antagonismo y la confrontación son la

* Queremos agradecer los comentarios de Javier Torres, Moisés Palomino, Gerardo Távora, José Távora, Romeo Grompone, Alejandro Díez y Cynthia Sanborn a una versión previa de este trabajo.

** Departamento de Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

forma predominante de relación entre los actores. Esta práctica les permite el reconocimiento de los múltiples intereses que convergen en el espacio local, y la necesidad de lograr acuerdos que puedan ser traducidos en medidas concretas dentro del sistema democrático. No obstante, las experiencias de concertación en Huanta y Churcampa han tenido resultados distintos, en términos del fortalecimiento de la gobernabilidad local y la democratización de la vida pública. Este trabajo busca explicar los procesos y factores que intervienen en la formación, trayectoria y resultados distintos de estas experiencias de concertación.

Para ello, este estudio presta atención a las características principales de las sociedades regionales antes del proceso de violencia. Luego, al impacto diferenciado de la violencia política y la pacificación sobre estas sociedades, en especial sobre la naturaleza de la sociedad civil y la sociedad política (gobierno local y partidos) que emergen de estos procesos. Y, finalmente, al papel de los nuevos liderazgos locales, en especial aquellos que cumplen un papel central en el impulso de las experiencias de concertación motivo del presente estudio.

Antecedentes

Las experiencias de concertación entre la sociedad civil y los gobiernos locales en el Perú, tienen como antecedente reciente los programas de participación ciudadana impulsados por municipios distritales y provinciales gobernados por Izquierda Unida (IU), durante los años ochenta.¹ Estos programas buscaron generar un impacto democratizador en la cultura y práctica política local, aprovechando las oportunidades que brindaba el retorno a la democracia, luego de 12 años de gobierno militar, y la convocatoria a elecciones municipales de nivel provincial y distrital en 1980. En el Perú todas las autoridades políticas de nivel regional, provincial y distrital, incluyendo regidores, son elegidos democráticamente. De esta manera se crean nuevos escenarios de competencia política, donde los líderes y los activistas tienen la oportunidad de acceder al gobierno municipal.

Las primeras experiencias de participación ciudadana se desarrollan en dos distritos populares de Lima (El Agustino y Villa el Salvador) y en la ciudad de Ilo, en la costa sur del país. En el distrito de El Agustino, el municipio y las organizaciones sociales acordaron un plan de obras públicas,

¹ Izquierda Unida (IU), un frente político formado en 1983 por una serie de partidos de izquierda, se convirtió en la segunda fuerza electoral del país durante dicha década. Las luchas internas provocaron su desintegración en 1990.

utilizando el presupuesto municipal, y dividieron el distrito en Microáreas de Desarrollo (MIADES). En Villa el Salvador, el municipio y la población organizada como Comunidad Autogestionaria (Cuaves), elaboraron de manera conjunta un Plan de Desarrollo del distrito. Sin embargo, luego de un inicio exitoso ambas experiencias no pudieron consolidarse debido a la falta de recursos de los municipios que les permitieran llevar adelante lo acordado, pero también por la división de la IU que afectó la dirección política de estas experiencias.

Fuera de Lima, se desarrolla el exitoso Consejo Concertado de Desarrollo de la Provincia de Ilo (Moquegua), donde líderes sindicales convertidos en autoridades municipales construyeron, a lo largo de una década, una propuesta de concertación y participación política. Entre 1980 y 1987, la sociedad organizada liderada por alcaldes de IU se movilizaron reiteradas veces contra el desabastecimiento de agua potable y la contaminación del medio ambiente ocasionados por el funcionamiento de las plantas de la empresa Southern Perú Copper Corporation. Mediante asambleas cívicas, cabildos abiertos y movilizaciones populares, se sentaron las bases para la acción concertada entre las autoridades municipales y líderes de la sociedad civil local.

En los años noventa, esta experiencia evoluciona de la confrontación con la empresa a la formulación de un plan concertado de desarrollo provincial, que incluye a la propia empresa, la sociedad civil y el municipio. Frente a la división de IU, los líderes políticos locales se mantuvieron unidos, y formaron un movimiento político regional que les ha permitido mantenerse en el poder municipal hasta la actualidad. El municipio siempre ha tenido la iniciativa política o el rol promotor de estos proyectos. Durante varios años la experiencia de Ilo fue considerada un caso excepcional, pero esto cambiaría durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori, cuando proyectos similares surgen en otras provincias del país.

El gobierno de Fujimori se basaba en una coalición civil militar, que concentraba el poder y el presupuesto de la República en el Presidente y su círculo inmediato, buscando someter los otros poderes del Estado y los municipios opositores mediante la utilización arbitraria y clientelista de los recursos públicos. La estrategia se vio facilitada por la dependencia económica de los municipios del gobierno central, una característica del sistema político peruano desde siempre, pero que el gobierno de Fujimori utilizó al máximo. En efecto, en 1994 el gobierno crea el Fondo de Compensación Municipal (FCM), con los fondos recaudados por el impuesto de promoción municipal, que es un porcentaje del impuesto general a las ventas

(IGV), y otros impuestos menores.² En 1998 el FCM transfería a los municipios apenas el 3.8 por ciento del presupuesto general de la República, mientras el Ministerio de la Presidencia, que se encargaba de la relación directa del Presidente con la población, gastaba el 23 por ciento del mismo presupuesto. El gasto del Estado en obras de infraestructura y servicios sociales superaba largamente los magros presupuestos municipales.

En este contexto de autoritarismo y concentración del gasto público, surgen otras iniciativas de coordinación entre la sociedad civil y el municipio con el objeto de unir esfuerzos para impulsar el desarrollo de sus regiones. Al caso de Ilo (Moquegua), se agregan experiencias de concertación en la provincia de Cajamarca (Cajamarca), y las provincias de Calca y Urubamba (Cusco). Las nuevas experiencias no fueron promovidas por la izquierda desde los municipios, como ocurrió en los años ochenta, sino por ONG y la cooperación internacional. La experiencia de Cajamarca se inicia en 1990, cuando profesores y estudiantes de la universidad nacional, algunos de los cuales trabajaban también en una ONG local, se unen para desarrollar programas de desarrollo rural. En 1993 estos profesionales, varios de ellos ex militantes de izquierda, forman el Frente Independiente Renovador (FIR), y ganan las elecciones municipales de la provincia de Cajamarca en dos periodos consecutivos. El FIR, al llegar al municipio, convocó a la sociedad civil, a las agencias estatales, e incluso a las empresas privadas a formar mesas temáticas de concertación (producción, empleo, mujer, desarrollo urbano, turismo, y educación), que funcionaban en los ámbitos provinciales, distrital, y de comunidades campesinas. Proceso que dio lugar a la formulación del Plan de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Cajamarca.

En 1996 el alcalde provincial de Cajamarca, Luis Guerrero, fue elegido presidente de la Asociación Nacional de Alcaldes del Perú (ANPE). La ANPE pronto tomaría un rol opositor a Fujimori, criticando la utilización política del FCM y demandando más recursos para los municipios. Esto no fue bien recibido por el gobierno central que, temiendo la emergencia de liderazgos regionales opositores, buscó por todos los medios debilitar políticamente al FIR. Dos años después, en 1998, el FIR y el alcalde Guerrero fueron derrotados electoralmente por un candidato independiente. Dos meses más tarde, el nuevo alcalde anunciaría su filiación al partido de gobierno, a cambio de mayores recursos estatales. Con ello se iniciaría el debilitamiento paulatino de la concertación en esta provincia. En la actualidad la experiencia continúa pero a nivel distrital (San Marcos) y en algunas mesas temáticas, con el apo-

² DL. núm. 776.

yo de las ONG y la cooperación internacional, pero a la defensiva y bastante desarticulada.

La otra experiencia ocurrió en las provincias de Calca y Urubamba (Cusco), entre 1992 y 1995. La iniciativa partió de un consorcio de cinco ONG locales (Coincide), que propuso a las autoridades municipales de estas provincias implementar el llamado Programa de Emergencia para el Desarrollo (Predes). Dicho programa buscaba formar comités distritales de desarrollo (CDD), donde alcaldes, agencias estatales, y organizaciones de la sociedad civil, identificaban, formulaban, y ejecutaban de manera conjunta proyectos de desarrollo local. El Predes logró entre 1993 y 1995 que el Estado, vía CCD, financiara varios proyectos de infraestructura productiva que beneficiaron a comunidades campesinas y asociaciones de productores en nueve distritos. También se elaboraron varios planes distritales de desarrollo, precisando los compromisos de los actores que formaban parte de la experiencia. En 1996, sin embargo, el gobierno central cortó el financiamiento receloso de sus consecuencias políticas y el programa paralizó completamente sus actividades. Frente a ello la sociedad regional no tuvo capacidad de respuesta.

Uno de los impulsores de esta experiencia dice retrospectivamente que la vulnerabilidad de la experiencia se debió, aparte de su dependencia absoluta del financiamiento estatal, a que las ONG impulsoras no prestaron atención al trabajo de educación y convencimiento de la población sobre el significado y los beneficios de la concertación.³ La propuesta fue poco difundida en la sociedad civil local, y los que sí la conocían tenían expectativas de obtener beneficios materiales inmediatos. Cuando el Estado corta los fondos ellos optan por retirarse. Hubo, además, problemas en el funcionamiento de Codepe. Los líderes civiles eran invitados a reuniones de discusión, pero no tenían ninguna incidencia en la definición de los planes ni en las formas de implementarlos. Los planes de desarrollo eran en realidad acuerdos entre burócratas del Estado y profesionales de ONG, y no el resultado de procesos de deliberación y concertación con la sociedad civil. En otras palabras, la propuesta del Predes no logró proyectarse como una experiencia de democratización, sino como un programa de obras físicas.

Más allá de las debilidades indicadas, las experiencias de Cajamarca y Cusco tienen elementos en común. Según Eduardo Ballón (2001), ellas proponen visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios regionales, identifican algunas prioridades de desarrollo, y son capaces de realizar proyectos puntuales financiados por el estado. Ambas experiencias

³Entrevista del autor con Javier Azpur.

producen además el reactivamiento de la sociedad civil local, la construcción de frágiles instancias de diálogo y coordinación que, sin embargo, no pueden resistir los embates del fujimorismo cuando éste se da cuenta del potencial democratizador de estas experiencias y decide atacarlas.

Con el derrumbe del gobierno de Fujimori en el año 2000, y la instalación de los gobiernos de transición de Valentín Paniagua y Alejandro Toledo, se desarrollaron diversas experiencias de concertación entre actores civiles y estatales en el interior del país, con el objeto de canalizar la participación de la sociedad civil en la formulación de planes de desarrollo y políticas públicas de nivel local. Asimismo, se promueven procesos de gestión municipal participativos y mecanismos de vigilancia social a las autoridades, buscando innovar sus prácticas políticas, orientándolas en un sentido más democrático y concertador.

Entre las experiencias de concertación provinciales destacan Huanta en Ayacucho; Anta y Espinar en Cusco; Acobamba, Castrovireyna y Churcampa en Huancavelica; Caylloma en Arequipa; Azangaro, Melgar y Huancane en Puno; Santo Tomás en Apurímac; San Marcos y Bambamarca en Cajamarca; y Sihuas, Santa y Carhuaz en Ancash. En el ámbito distrital las experiencias de concertación son numerosas no sólo en las provincias y regiones antes mencionadas, sino también en distritos ubicados en las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, San Martín, Abancay, Apurímac, Huanuco, Puno, Ica y Lima. Las experiencias son numerosas y los resultados distintos, con avances, tensiones e, incluso retrocesos. Para entender los factores que intervienen en estas experiencias analizaremos en las siguientes páginas los casos de las provincias de Huanta en Ayacucho, y Churcampa en Huancavelica.

La mesa de concertación de la provincia de Huanta (Ayacucho)

La Mesa de Concertación de la provincia de Huanta (Ayacucho), fue la primera experiencia provincial desarrollada en la sierra sur del Perú. Esta experiencia tuvo un impacto positivo en la reconstitución del tejido de la sociedad civil, en la recuperación del poder político de los civiles sobre los militares, y en la construcción de la institucionalidad de la sociedad política local. Sin embargo, Huanta muestra también las dificultades de consolidar esta experiencia, sobre todo cuando la sociedad civil reconstituida es una “de élites” (ONG, iglesias, profesionales), y su liderazgo político no está comprometido con la democratización sino responde a un proyecto político personal

o en el mejor de los casos familiar. Esta situación debilita la experiencia de concertación y no produce un impacto transformador en las prácticas políticas de los ciudadanos. Por el contrario, alienta las prácticas clientelistas frente al estado, o actitudes antipolíticas que desconfían de toda autoridad. Hoy la mesa de concertación vive momentos críticos, con actores de la SC que buscan sin éxito relanzar la experiencia, y con un nuevo alcalde, hermano del anterior, que continúa con el mismo tipo de liderazgo político.

La historia local

Huanta es una de las provincias más pobres del país. La información disponible señala que tiene una población aproximada de 65,000 personas, la mayoría campesinos, de los cuales el 82.8 por ciento tienen sus necesidades básicas insatisfechas. La tasa de analfabetismo es 37.4 por ciento y el porcentaje de niños con desnutrición crónica es 69.1 por ciento. Huanta, además, ha sido uno de las provincias más afectadas por el enfrentamiento entre Sendero Luminoso y las fuerzas armadas. Enfrentamiento que entre 1980 y 1997 produjo 2,032 muertos, centenares de desaparecidos, el desplazamiento del 15 por ciento de la población, la destrucción de la institucionalidad del estado, y la desaparición casi total de la sociedad civil y la sociedad política local.

Históricamente la mayoría de la población de Huanta ha vivido excluida de los ejes de poder del país. Hasta antes de la reforma agraria (1972), impuesta por un gobierno militar de corte reformista, Huanta era tierra de indios y mistis (mestizos), de siervos y señores terratenientes donde funcionaba la administración étnica, caracterizada por su alto grado de privatización del poder y la exclusión social (Coronel, 1996). Los terratenientes, la Iglesia católica conservadora, y el partido aprista local, expresión de sectores medios dedicados al comercio y la educación, constituían el soporte social y político de la administración étnica. Ellos enfrentaban la oposición de una débil sociedad civil local formada por comunidades campesinas, una incipiente burguesía rural aglutinada en la Asociación de Pequeños Propietarios del valle de Huanta; y gremios de estudiantes influenciados por militantes de izquierda de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH).

Esta universidad reabrió sus actividades en 1958, luego que en 1886 fuera clausurada por el desastre económico derivado de la guerra con Chile, convirtiéndose de inmediato en el principal centro de formación superior de la región. La reapertura de la universidad era una demanda de las élites locales, sobre todo intelectuales y profesionales descendientes de las familias terratenientes, que tenían la esperanza de que ésta se convirtiera en un medio de

modernización y desarrollo de la región. De alguna manera esto sucedió con la llegada de docentes y estudiantes de otras regiones del país, y la difusión de nuevas ideas y concepciones progresistas que produjeron un fuerte impacto en el orden social tradicional vigente en Ayacucho. La universidad, además, genera nuevas posibilidades de movilidad social para familias e individuos provenientes de las clases medias y el campesinado (Diez, 2003).

Durante los años sesenta se produjeron numerosas movilizaciones de la sociedad civil. En 1961 se constituye la Federación Provincial de Campesinos de Huanta con el apoyo de la Confederación General de Campesinos del Perú (CCP). Entre 1961 y 1963, esta federación organizó masivas manifestaciones reclamando la supresión de formas de explotación servil como el semanero o el herbaje. El primero era la obligación que tenían los campesinos de prestar servicios domésticos semanales en las casas de los terratenientes, y el segundo era el pago por las cabezas de ganado propiedad de los campesinos que trabajaban en las haciendas. Pocos años después, en 1967, los pequeños y medianos propietarios del valle de Huanta, una dinámica e incipiente burguesía rural, se moviliza contra un nuevo impuesto a los predios rústicos establecidos por el alcalde, y forma una Asociación de Pequeños Propietarios. Los reclamos y movilizaciones surgen efecto y el nuevo impuesto es anulado por el alcalde provincial. El triunfo legitima a la asociación y genera expectativas en la sociedad civil local.

Dos años después, en 1969, los campesinos y los pequeños propietarios, a los cuales se sumaron los estudiantes, volvieron a las calles protestando contra el DS-006, que prohibía la gratuidad de la enseñanza en los colegios. Masivas movilizaciones de campesinos y estudiantes bloquearon las carreteras y tomaron la ciudad, que se declaró en rebeldía, obligando al gobierno central a negociar y finalmente anular dicha disposición. La poca rentabilidad de la tierra y el abandono de los latifundios por los atemorizados terratenientes, explicarían por qué los campesinos se volcaron con entusiasmo a favor de la lucha por la educación, percibida como casi la única vía de ascenso social. A finales de 1969, los campesinos de Huanta estaban organizados y se sentían victoriosos.

La reforma agraria (1972-1976) decretada por el gobierno militar puso fin al poder de los terratenientes, y esto para el campesinado de Huanta significó la desaparición del régimen servil de trabajo. La ausencia de los terratenientes, a su vez, generó un vacío de poder a nivel distrital, que no pudo ser ocupado por la burguesía rural emergente, que también se sintió atemorizada por la reforma agraria. Por el contrario, quien llenó este vacío fue el gobierno militar nominando como alcaldes y autoridades políticas a ex

policías, ex militares, y empleados públicos sin representatividad alguna. Sin embargo, dentro de las 82 comunidades campesinas que existen en la provincia se fortaleció la autoridad tradicional personificada en los varayoccs, aunque con algunos cambios. En efecto, tradicionalmente los varayoccs cumplían dos funciones: de un lado, en las comunidades, se encargaban de organizar el trabajo colectivo, el calendario festivo y de resolver los conflictos internos; de otro lado, hacia afuera de la comunidad, servían de intermediación entre las autoridades locales, por lo general hacendados o sus representantes, y los comuneros (Degregori, Coronel y Del Pino, 1998).

Luego de la reforma agraria y con la mayor integración de la economía campesina al mercado interno, se observa la emergencia de campesinos jóvenes y mejor educados a posiciones de liderazgo en la comunidad, que coexisten con el poder tradicional del varayocc. La Ley de Comunidades Campesinas promulgada en 1972 crea una estructura organizativa tipo cooperativa para las comunidades, con consejos de administración y vigilancia elegidos en las asambleas comunales. Para acceder a estos cargos se toma en cuenta el grado de escolaridad, el manejo de castellano y la escritura, requisitos que aceleran la emergencia de jóvenes campesinos mejor educados, que asumen la tarea de representar a la comunidad frente a las múltiples dependencias del Estado. Buena parte de estos jóvenes son licenciados del ejército que luego del servicio militar obligatorio se han reincorporado a la comunidad.

Para los campesinos servir como soldados en el ejército ha sido (y es) una de las vías de salida de la comunidad más transitadas. En el ejército se aprende algún oficio, pero sobre todo se recibe una socialización militar con valores patrióticos y autoritarios, que es la base de la identidad de “licenciados” que mantienen los ex soldados al reincorporarse a la vida civil. Durante el régimen militar los licenciados se convierten en un nuevo actor de la sociedad civil local que luego, en el periodo de violencia política, van a tener un rol central en la lucha antisubversiva. En efecto, en 1975, se constituye la Asociación de Licenciados del Ejército de la Provincia de Huanta, con el objetivo de proveer servicios sociales y educativos a sus miembros.

La sociedad política

Desde sus inicios en los años treinta el partido aprista ha tenido una presencia importante en Huanta y en otras provincias ayacuchanas. Un hito importante lo constituye la participación de militantes apristas, básicamente miembros de las élites y de la juventud urbana en la rebelión aprista de 1934,

y que se expresó en la toma por algunos días de las ciudades de Huanta y Huamanga. Esta acción formaba parte de una insurrección nacional que el partido había planificado en respuesta al fraude electoral y la represión de la que eran sujetos por parte del dictador Sánchez Cerro. Sin embargo, horas antes del inicio del levantamiento la dirección del partido cancela la acción sin comunicar la decisión a algunos grupos comprometidos en distintas partes del país, entre los que se encontraban los de Huanta y Huamanga. Al fracasar el levantamiento los insurrectos tuvieron que abandonar la ciudad y huir al campo en busca de refugio político (CVR, t. 2, 2003).

El desenlace inesperado de esta acción produjo un fuerte impacto en la actividad del partido, dividido entre quienes participaron de ella y, por tanto, se sintieron abandonados por la dirección nacional del partido, y quienes permanecieron al margen de toda acción. La actividad del partido decae las décadas siguientes, limitándose a actividades gremiales de abogados y maestros de escuela, y a la participación en jornadas electorales. No obstante, el partido también forma alianzas con los grupos conservadores católicos y con las familias terratenientes tradicionales para oponerse a las ideas y el activismo progresista que caracterizaba a la UNSCH. De esta manera, con el apoyo del partido en el Congreso lograron en 1967 formar la Universidad Católica de Ayacucho, luego Universidad Particular de Ayacucho, la cual sólo funcionó hasta 1977 y de manera irregular. La actividad aprista durante los años del gobierno militar fue esporádica, activándose hacia el final de este régimen para participar en los procesos electorales que permitieron la salida de los militares del gobierno.

La izquierda también tuvo una presencia temprana en la región, aunque sin la fuerza y visibilidad del partido aprista. Por lo general eran pequeños grupos de profesionales de clase media, como maestros de escuela y abogados formados políticamente en Lima o Cusco. Un núcleo del Partido Comunista se forma en Huanta a mediados de los años cuarenta, pero la persecución que sufrieron por los distintos gobiernos y el hostigamiento de las élites tradicionales y del partido aprista, hicieron muy difíciles sus actividades proselitistas. Con la reapertura de la UNSCH y el arribo de nuevos docentes universitarios y estudiantes de distinta procedencia, la izquierda poco a poco gana mayor visibilidad. En 1962 se convoca a elecciones generales, y en Huanta por primera vez un grupo de estudiantes universitarios y maestros de escuela hacen pública la formación de un grupo local del Frente de Liberación Nacional (FLN), que postulaba a la presidencia al general (r) César Pando. El Partido Comunista era la fuerza política más relevante en este frente. Sin embargo, poco después, la división en el Partido Comunista

entre la tendencia prosoviética (Unidad) y la tendencia prochina (Bandera Roja), repercute en los grupos comunistas ayacuchanos. El Comité Regional José Carlos Mariátegui liderado por Abimael Guzmán se alinea con Bandera Roja, para más adelante formar su propia organización política: Sendero Luminoso (Degregori, 1990).

Durante el gobierno militar reformista (1968-1980), la izquierda ayacuquina poco a poco se va diversificando con la formación de otros grupos políticos, aunque la mayoría de ellos se adherían de una u otra manera a distintas vertientes del maoísmo. La política universitaria era fundamentalmente de izquierda y las ideas radicales van alcanzando otros actores de la vida social y política. El primer indicio de este proceso ocurre en junio de 1969, cuando el gobierno militar mediante un decreto ley intenta recortar la gratuidad de la enseñanza en los colegios públicos, generándose un fuerte movimiento de rechazo en las ciudades de Huanta y Huamanga, que provocaron duros enfrentamientos con la policía con un saldo de numerosos muertos y heridos (CVR, 2003). Debido a la fuerte resistencia de casi todos los sectores de la sociedad civil local, el gobierno militar da marcha atrás y con ello los grupos de izquierda obtienen su primera gran victoria política, que les permite ganar legitimidad ante los ojos de la población. Durante los años setenta, las izquierdas compiten entre sí en la universidad pero, al mismo tiempo, van ganando influencia en los gremios y organizaciones de la sociedad civil local. La mayoría de estos grupos y partidos de izquierda habían decidido que la tarea política central era luchar por el retiro de los militares del poder y acelerar la transición a la democracia. Sin embargo, un grupo (SL) había decidido en 1977 tomar el camino de la lucha armada, dejando el trabajo gremial o las luchas por la transición, y prepararse clandestinamente para ello.

Democracia y violencia política

La transición democrática de 1980 genera nuevas oportunidades políticas para la población. En efecto, luego de 12 años de gobierno militar, un electorado joven, con mayor nivel educativo y politizado, participa por primera vez en los procesos electorales. Los analfabetos, en su mayoría campesinos, votan también por primera vez en la historia, debido a que la Constitución de 1979 les reconoce este derecho. En este contexto, en las elecciones municipales de 1980, fue elegido alcalde de Huanta el candidato de Izquierda Unida (IU), Enrique Sánchez Torres, un historiador miembro de una conocida familia de terratenientes, pero que se había convertido en socialista durante su estancia en la universidad. Enrique Sánchez se hizo conocido por haber formado el

Centro Cultural Huanta, un espacio de encuentro de intelectuales y profesionales de izquierda con maestros del Sindicato Único de Trabajadores de Educación del Perú (SUTEP) y trabajadores del mercado y las instituciones públicas.⁴

El gobierno municipal de IU enfrentó desde un inicio fuertes resistencias, tanto de Sendero Luminoso que había iniciado la lucha armada, como de la policía, que miraba con sospecha al alcalde y bloqueaba sistemáticamente su gestión. En 1982, el alcalde Sánchez es secuestrado y torturado salvajemente por las fuerzas de seguridad, viéndose obligado a abandonar su función.⁵ Durante el último año de la gestión municipal de IU, la alcaldía fue asumida por el teniente alcalde, el profesor Nelson Pereyra, otro miembro activo del Centro Cultural Huanta. Sin embargo, éste fue un cargo meramente simbólico, debido a que la violencia política impedía toda acción de la autoridad civil.

La actividad armada de SL en la provincia de Huanta se inició con la transición democrática. Por lo general jóvenes militantes, en su mayoría universitarios, visitaban armados las comunidades campesinas ubicadas en las alturas de la provincia, e invitaban a los jóvenes a unirse a la “guerra revolucionaria”. A SL no le interesaba participar en la vida asociativa de los campesinos sino concientizar y reclutar simpatizantes. Para ello, el discurso senderista enfatizaba la oposición campo-ciudad, que en la región adquiere connotaciones étnicas. En efecto, la población urbana de Huanta trataba despectivamente como “cholos” o “chutos” a los campesinos que vivían en el campo, y marginaba sus autoridades tradicionales y comunales.⁶ Frente a esto, SL se pronunciaba en contra de la discriminación de la que éstos eran sujetos, prometiendo tomar la ciudad e imponer un nuevo orden donde los “chutos” tendrían participación en el gobierno. Este discurso tuvo diversos grados de aceptación. Fue entre los jóvenes donde encontró mayor recepción, mientras los campesinos, históricamente desconfiados de los discursos de los mistis (mestizos), mostraron inicialmente un apoyo pasivo.

Desde 1982 esta situación empezó a cambiar. SL desconoce las autoridades tradicionales campesinas, amenazándolas de muerte si se resistían a dejar sus cargos. Lo mismo con las autoridades locales representantes del estado. Con esto SL buscaba eliminar cualquier forma de autoridad que no respondiese al partido, para remplazarlos por “comités populares”, que eran los órganos de gobierno senderistas. Las amenazas de SL originaron la realización de nume-

⁴ Entrevista con José Coronel, Huanta, febrero de 2004.

⁵ El alcalde Sánchez Torres nunca pudo recuperarse de las criminales torturas que sufrió. Falleció en 2002 y el municipio de Huanta lo declaró póstumamente símbolo de la democracia.

⁶ “Chuto” es un término peyorativo dirigido a los campesinos quechuas que significa primitivo o salvaje.

rosas asambleas, donde los campesinos deliberaron qué debían hacer frente a esta situación. Algunas comunidades acordaron enfrentar a SL, creando sus propios grupos de autodefensa formados por campesinos que, a su vez, eran licenciados del ejército. Los enfrentamientos se inician en noviembre de 1982, cuando una columna de SL ingresa a la comunidad de Huaychao y ejecuta a sus autoridades tradicionales. La respuesta no se hizo esperar. En enero de 1983, los campesinos de Huaychao emboscaron y mataron a siete miembros de una columna senderista. En este contexto, el 26 de enero de 1983, se produce la “masacre de Uchuraccay”, cuando ocho periodistas de Lima y Ayacucho, fueron confundidos por los campesinos como senderistas, que les dieron muerte, generando una crisis política nacional.

Luego de dos años de iniciada la guerra revolucionaria de SL, en enero de 1983, la infantería de marina, un cuerpo de élite de las fuerzas armadas, ingresó a Huanta para encabezar la lucha antisubversiva. Varios analistas han señalado que la infantería de marina, conformada mayoritariamente por personas nacidas en la costa, se comportó como una fuerza de ocupación extranjera, mostrando un profundo desprecio étnico hacia los campesinos. La población de Huanta fue duramente golpeada por la represión. En la ciudad, el toque de queda permitió detener a numerosos dirigentes y activistas de la sociedad civil, a militantes de los partidos de izquierda legal, y a sospechosos de pertenecer a SL. Las organizaciones de la sociedad civil se debilitaron enormemente hasta caer en la inanición. No se realizaron las elecciones municipales de 1983 en ningún distrito de Huanta, y la sociedad política local prácticamente desapareció.

Si en la ciudad la vida civil se militarizó, en las alturas de Huanta las comunidades campesinas se encontraron entre dos fuegos. De un lado, aquellas comunidades que se habían rebelado contra SL y aceptado constituir comités de defensa civil, sufrieron el ataque de las columnas senderistas.⁷ De otro lado, aquellas comunidades que eran percibidas como simpatizantes de SL recibieron un duro castigo por parte de los militares. Según la CVR, entre 1980 y 1984, Huanta presenta el mayor número de asesinatos de todo el departamento de Ayacucho, siendo una de las provincias más duramente castigadas por la violencia política.

En 1985 el gobierno aprista recién elegido de Alan García, retira la marina de Huanta y la reemplaza por el ejército, que inicia una política de represión más selectiva, buscando cierta aproximación con la población. El nuevo gobierno, además, convoca elecciones municipales complementarias

⁷ Entre 1983 y 1985, SL atacó más de 40 comunidades campesinas acusándolas de reaccionarias.

en Huanta, tratando de restituir el poder de la autoridad civil. El candidato del Partido Aprista, Raúl Yangali, gana las elecciones y es elegido alcalde provincial de Huanta. Sin embargo, un año más tarde, el alcalde Yangali es asesinado por SL, siendo reemplazado por el teniente alcalde Antonio Orrego quien culmina el último año del periodo electo. Desde 1988, SL intensificó nuevamente su accionar con una serie de ejecuciones de autoridades civiles y activistas políticos y convocatorias a “paros armados”. También intensificó sus acciones de reclutamiento forzoso de jóvenes campesinos e incrementó sus exigencias de víveres a comuneros y comerciantes. Por su parte, el ejército acentuó las actividades represivas con el consiguiente retorno de las detenciones, torturas y desapariciones de campesinos o dirigentes sospechosos de pertenecer a SL.

Por estas condiciones, en 1988 no pudieron realizarse las elecciones municipales, y el municipio de Huanta tuvo que ser dirigido de manera simbólica por los regidores que aún quedaban en actividad desde el periodo del asesinato alcalde Yangali. La verdad es que ningún regidor quería asumir la alcaldía por las constantes amenazas que recibían contra sus vidas. Temor que creció aún más cuando SL ejecuta al alcalde provincial de Huamanga Fermín Azparrent, y al dirigente aprista Marcial Capeletti en 1989. Durante estos años, además, la represión golpeó con particular fuerza a docentes y estudiantes de la UNSCH, incrementándose el número de desaparecidos y de ejecuciones extrajudiciales. A estas alturas del enfrentamiento, en las provincias del norte de Ayacucho, entre ellas Huanta, las comunidades campesinas habían formado rondas antisubversivas con el apoyo de los militares, donde los jóvenes licenciados del ejército tenían un rol protagónico. Sin embargo, hay otro actor aún poco estudiado que también forma parte activa de las rondas: el campesinado evangélico.

En efecto, durante estos años proliferan en las zonas más pobres y golpeadas por la violencia senderista, diferentes denominaciones evangélicas pentecostales, las cuales proporcionan identidad y asistencia a los campesinos y cubren el vacío dejado por la conservadora Iglesia católica local. Para SL las iglesias evangélicas eran una muestra del avance de la penetración ideológica del imperialismo en la región y, por ello, no tuvo reparos en ejecutar dirigentes campesinos evangélicos y “castigar” a comunidades enteras. Sin embargo, los campesinos evangélicos se mostraron particularmente resistentes a los castigos senderistas. La muerte de sus líderes no los paralizaba ni sometía a la voluntad del partido maoísta, sino que ellos celebraban con cantos y alabanzas que su hermano o hermana asesinado estuviera en la gloria de Dios. La prédica religiosa evangélica, además, logró que los campesinos

identificaran a SL con el anticristo y se plegaran a las rondas campesinas en una suerte de propia guerra santa. La presencia evangélica en la región continúa hasta nuestros días de manera consistente, como veremos más adelante.

A finales de los ochenta era evidente que las fuerzas represivas y SL preferían la militarización del conflicto, y la ausencia de autoridades civiles democráticamente elegidas, para buscar un desenlace militar. La sociedad civil y la sociedad política habían sido prácticamente arrasadas por la violencia, incluyendo organizaciones evangélicas como World Vision que cierra sus oficinas en Ayacucho en 1991 luego de sufrir varios atentados. Entre los escombros emerge un nuevo actor: las rondas organizadas por las comunidades campesinas, donde destacan licenciados del ejército y campesinos evangélicos. Estas rondas, en alianza con las fuerzas armadas, enfrentan a SL. Poco después, se produce en Huanta la derrota política y militar de SL, que traslada sus cuadros sobrevivientes a otras regiones del país.

Autoritarismo y pacificación

Durante los primeros años del gobierno de Alberto Fujimori, las fuerzas armadas acentúan su ofensiva y obtienen una serie de victorias militares sobre SL, entre ellas la captura de Abimael Guzmán y el desmantelamiento de su comité central en 1992. Asimismo, continuaron dando duros golpes a las columnas senderistas que se movilizaban por las alturas de Huanta. Con estos golpes el gobierno de Fujimori y las fuerzas armadas se benefician con el incremento de la confianza en la seguridad pública en la región. El Estado, además, después de 1993 impulsa fuertemente el gasto público en la región, con grandes proyectos de infraestructura y obras públicas, que permiten el retorno de la presencia del Estado a distritos y áreas rurales, luego de años de completo abandono. Asimismo, se fortalece el llamado Comité Multisectorial, una instancia de coordinación de todas las dependencias del Estado con capacidad para implementar proyectos sociales y obras de infraestructura. El Comité Multisectorial estaba bajo la coordinación del jefe político-militar de la región, y formaba parte de la estrategia antisubversiva.

La derrota de SL produce el paulatino reactivamiento económico y político de la región. Los miembros de las rondas campesinas vuelven a las tareas productivas buscando reconstruir la economía familiar y comunal. Asimismo, los participantes destacados de estas organizaciones se convierten en autoridades comunales, con el prestigio que les daba haber participado en la defensa de la comunidad. Entre sus nuevas tareas estaba gestionar las demandas de la comunidad frente a las instituciones del Estado, vincularse

con el trabajo de las Iglesias, católica y evangélica, y con las ONG que reaparecen en la región tratando de aportar a la reactivación de la sociedad civil. La pacificación permitió, además, el retorno de la población desplazada por la violencia, entre los cuales no estaban sólo campesinos pobres, sino también los sectores medios que se habían refugiado en las ciudades de la costa. La organización evangélica World Vision regresa a Huanta en 1995, apoyando proyectos de retorno de la población campesina desplazada de las comunidades altoandinas y de reforzamiento organizativo con comunidades resistentes que habían quedado todo el tiempo en la provincia.⁸ El liderazgo evangélico se desarrolla sobre todo en las comunidades de altura y contribuye, sin duda, a la recuperación del tejido social campesino.

Durante estos años van surgiendo paulatinamente nuevas organizaciones civiles. A las asociaciones de licenciados, rondas campesinas y los comités de autodefensa, se agregan los clubes de madres, que asumen la tarea de la sobrevivencia familiar y la búsqueda de los parientes hombres desaparecidos, las asociaciones de comerciantes, y las juntas vecinales. De particular importancia son las asociaciones de licenciados, formadas por campesinos que habían servido como soldados en el ejército y que habían vuelto a sus comunidades de origen. Estas asociaciones, luego de algunos años de inactividad, se reactivaron por voluntad propia para trabajar con las fuerzas armadas en la formación de rondas y comités de autodefensa. Como dijo uno de nuestros entrevistados:

son los mismos licenciados quienes promueven la organización para la auto-defensa de su integridad física, porque en cada comunidad los terroristas estaban adoctrinando, obligando a la gente a unirse a ellos. Para contrarrestar estas acciones, los mismos licenciados de las comunidades empadronaron abiertamente a los comuneros y organizaron las rondas... si nosotros no hubiéramos hecho esto ¿cuánta gente hubiese muerto?, yo mismo no hubiera existido (señor Santiago Mercado, Huanta, abril de 2003).

Como veremos posteriormente, varios de los líderes y activistas de estas nuevas organizaciones sociales, incursionarían en la política como alcaldes y regidores distritales e incluso provinciales, después de la derrota militar de SL. Incluso algunos de ellos participarían activamente de las experiencias de concertación entre la sociedad civil, los municipios y el Estado.⁹

⁸ Entrevista con Víctor Belicza, líder evangélico y actual presidente de la Mesa de Lucha contra la Pobreza de Ayacucho, febrero de 2004.

⁹ El alcalde del distrito de Santillana (1998-2001) que impulsó activamente la mesa de concertación durante su gobierno municipal, fue un miembro destacado de las rondas campesinas en el periodo de violencia política.

Asimismo, los años noventa son testigos del reactivamiento de la sociedad política, en especial del partido aprista y una serie de movimientos que se definen como independientes. En realidad, como señala Diez (2003), bajo esta denominación se cobijan tres tipos de agrupamientos políticos: un grupo local vinculado a alguna organización política nacional; otro grupo que expresa el reagrupamiento de los restos de la izquierda legal, en realidad más un abanico fragmentado de personalidades y activistas, y no un grupo organizado; y otro agrupamiento formado por profesionales del lugar que proponen soluciones técnicas a los problemas de desarrollo. En este último grupo participan también profesionales evangélicos.

Concertación

En 1995 nuevamente se desarrollan con normalidad elecciones municipales en Huanta, y la provincia recobra un sorprendente dinamismo político y social. Surgen nuevos grupos que se definen como independientes y no afiliados a los partidos políticos nacionales. El movimiento independiente Paz y Desarrollo, encabezado por el joven y carismático Milton Córdova, derrota al candidato del APRA Omar Quesada, y se convierte en el alcalde de la provincia de Huanta. Con Milton Córdova, incursiona por primera vez en la política un grupo de jóvenes profesionales originarios del lugar, bilingües (español-quechua), educados en Lima o en la costa durante el periodo de violencia política, y con un discurso de modernización, eficiencia y participación. A este grupo se agregan activistas de las nuevas organizaciones de la sociedad civil local, destacando los clubes de madres y trabajadores urbanos, y personalidades de la sobreviviente izquierda legal provenientes de la universidad y las ONG, formándose una alianza política democratizadora que tuvo vigencia hasta 1998, cuando Milton Córdova se pasa al fujimorismo y convierte su administración en un proyecto político personal y familiar.

Los alcaldes y líderes civiles y políticos locales que emergen en 1995 muestran cambios significativos respecto a los liderazgos previos. Como indica la literatura reciente, la mayoría tenía estudios superiores mientras que antes del periodo de violencia las autoridades, incluso los hacendados, sólo habían cursado estudios primarios o secundarios (Degregori, Coronel y Del Pino, 1998). Asimismo, casi todos hablaban quechua como lengua materna y sus familias habían tenido intereses económicos como pequeños y medianos

Igualmente, el señor Santiago Mercado, ex presidente de la Asociación de Licenciados de Huanta fue un activo miembro de la Mesa de Concertación de esta provincia, así como regidor elegido en la lista de Milton Córdova.

propietarios agrícolas y en el comercio. Otros provienen del mundo universitario o de las ONG que llegan a la región para apoyar la reconstitución de la sociedad civil y la institucionalidad política, e impulsar el desarrollo económico. El sentido renovador de este liderazgo oscurece la pluralidad de actores que lo componen.

Desde el inicio, las nuevas autoridades municipales tuvieron buenas relaciones con el gobierno central que, interesado en evitar el resurgimiento de SL, canalizó importantes recursos para obras de infraestructura en la región. A diferencia de otros, Huanta y algunos municipios ubicados en la zona de guerra, sí recibieron recursos y maquinarias del Estado y la cooperación internacional. El municipio de Huanta también recibió el apoyo de ONG, como Servicios Educativos Rurales (SER) y el Instituto de Facilitadores para el Desarrollo Local-TARIPAQ, que buscaban apoyar la reconstitución de las autoridades civiles en la región. Estas ONG tomaron la iniciativa, y les propusieron a las nuevas autoridades civiles conocer la experiencia de concertación desarrollada anteriormente por el municipio de Cajamarca, en la sierra norte del país. Para ello, incluso se organizaron reuniones de trabajo con el promotor de dicha experiencia, el ex alcalde y hoy parlamentario Luis Guerrero.¹⁰ Pronto las nuevas autoridades municipales decidieron seguir el ejemplo de Cajamarca.

El primer paso fue lograr un acuerdo en el municipio con los regidores de todos los grupos políticos, para impulsar la concertación con la sociedad civil y el Estado como estrategia de gobierno. El acuerdo fue que la concertación debía encaminar sus esfuerzos a impulsar la articulación vial de las zonas más pobres y abandonadas de la provincia, como una manera de integrarlas al mercado y a la dinámica del municipio. La reconstrucción tenía un componente de infraestructura muy fuerte. Obtenido el acuerdo, se impulsó en todos los distritos la formación de comités de concertación que recogieran las demandas y propuestas de la población, para que éstas fueran integradas en el plan de desarrollo provincial. El segundo paso fue recuperar para la autoridad civil el control del Comité Multisectorial, formado por distintas instituciones del estado con capacidad de generar e implementar proyectos de desarrollo y que, hasta ese momento, continuaba bajo conducción de los militares. Para ello, en enero de 1997, el alcalde Córdova toma la iniciativa de convocar al Comité Multisectorial, y solicitarles que se integraran al proceso de concertación que acababa de iniciarse. La reunión, realizada en un cuartel del ejército, fue un triunfo político del alcalde, al obtener el compromiso de los

¹⁰ Entrevista con Rocío Jerí (trabajadora de la municipalidad de Huanta), mayo de 2003.

militares de que el Multisectorial participaría en el proceso de concertación (Tavara, 1999). En esto jugó un papel importante el hecho de que el alcalde fue percibido por el ejército como un hombre de confianza, al tener un hermano por parte de padre como teniente coronel del ejército.¹¹

Una vez obtenidos estos avances, en 1997 se forma la mesa de concertación de la Provincia de Huanta, presidida por el alcalde Córdova, y con la participación de alcaldes distritales, representantes de agencias del estado, comunidades campesinas, clubes de madres, comités de productores y ONG. Sin embargo, desde el inicio de la experiencia de concertación se hizo evidente que no bastaba la voluntad política de los promotores de la sociedad civil y las autoridades políticas. Los funcionarios públicos locales, que habían venido trabajando bajo la tutela de los militares, no estaban acostumbrados a la deliberación, sino a las decisiones burocráticas y jerárquicas. Asimismo, la estructura institucional de la municipalidad provincial, golpeada por años de abandono y falta de recursos, tenía una débil capacidad de gestión y, por tanto, era necesario adaptarla a las exigencias de la concertación y la mayor participación de la población. Pero, sobre todo, una sociedad donde la muerte y el dolor han dejado una secuela de desconfianza hacia la política y los políticos que hace tremendamente difícil la construcción de vínculos solidarios y ciudadanos en la población. Sin duda un terreno difícil para el desarrollo de la experiencia de concertación. Un documento sobre las actitudes políticas prevalecientes en Huanta relata cómo la lógica de la supervivencia y la desconfianza están fuertemente arraigadas en la población, sobre todo en el campo donde “hay muchos campesinos deprimidos, muy nerviosos, violentos, y que además no creen en nada” (SER, 1998).

Este es el difícil escenario en que algunas ONG inducen y acompañan el desarrollo de la experiencia de la mesa de concertación. Las ONG tienen presencia en Huanta desde antes de la violencia, pero ésta se hace mucho más visible e importante en los años noventa, que son los años de la pacificación y la reconstitución de la sociedad civil y la sociedad política. En este contexto, varias ONG, con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional y la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN), donde el alcalde había seguido cursos de especialización, crearon un programa de apoyo al gobierno municipal de Huanta, buscando superar los primeros inconvenientes. A ello se agregó la intervención de otras ONG que dieron lugar a un proceso simultáneo de experimentación y prueba de distintas metodologías participativas. Esta concentración de ONG contribuye a definir no sólo la densidad organi-

¹¹ Entrevista con José Coronel, febrero de 2004.

zativa de la provincia, sino también la naturaleza de la sociedad civil local. Para ello hay que evitar el reduccionismo de calificar a las ONG como actores externos, ya que hoy, luego de más de una década de presencia en la zona, algunas de estas ONG están firmemente arraigadas en la sociedad civil local, manteniendo sus articulaciones nacionales e incluso internacionales.

A la mesa fueron llegando actores estatales y actores civiles con tiempos y desarrollos distintos, la mayoría de sectores medios urbanos o dirigentes campesinos de las zonas cercanas a la capital de la provincia. Por ello la participación de los actores ha sido fluctuante, dependiendo de las oportunidades políticas que se abren pero, también, de la capacidad organizativa de los actores para aprovecharlas. Poco después, la mesa de concertación estuvo en condiciones de organizar siete comisiones de trabajo: integración vial, economía, salud y alimentación, vivienda, medio ambiente, y fortalecimiento institucional. Estas comisiones, luego de casi un año de trabajo y numerosas consultas con la población, debatió y aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia.¹² Con este proceso, por primera vez en la historia de Huanta, actores sociales y estatales decidieron unir esfuerzos en una estrategia de concertación para el desarrollo, que superara la fragmentación producida por años de enfrentamiento y violencia política.

No obstante, la actividad de la mesa provincial decae desde 1998 con excepción de algunas comisiones temáticas y las mesas de concertación de los distritos de Luricocha y Santillana, donde el tema del agua y la producción frutícola se convierten en el eje central de actividad. Para algunos el declive de la mesa provincial se explica por la dificultad de pasar de la elaboración del plan a la formulación de proyectos concretos para su ejecución, revelándose carencias técnicas para ello. Otros enfatizan el tipo de liderazgo del alcalde provincial que, tomando crédito personal del éxito inicial de la experiencia, desarrolla fuertes conflictos con un sector de sus aliados, optando por un proyecto político personal y familiar en lugar de seguir siendo parte de un proyecto colectivo. Situación que se agrava en las elecciones municipales de 1998, cuando el alcalde, buscando su reelección, anuncia sorpresivamente su alianza política con el movimiento fujimorista “Vamos Vecino”.

El alcalde justificó su decisión por la necesidad de asegurar la continuidad del apoyo del gobierno para obras de infraestructura, especialmente carreteras que integran entre sí los distritos y comunidades de la provincia, una aspiración profundamente arraigada en la población. También decía que esta era la única manera de evitar que el APRA volviera a tomar el control del

¹² Según el Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Huanta, los proyectos definidos como prioritarios significan una inversión de 38'183,254 dólares.

municipio y dismantelara todo lo avanzado. Sin embargo, el impacto de esta decisión en el proceso de concertación fue negativo. La alianza o confluencia política formada en 1995 para apoyar la primera elección de Milton Córdova y donde participaba un grupo plural de líderes civiles y políticos se quiebra en 1998. Varios concejales, líderes civiles y profesionales que habían tenido activa participación se alejaron de la mesa de concertación, para no ser identificados con las nuevas opciones políticas del alcalde.¹³ La situación empeora cuando el alcalde los sustituye con una red de parientes e incondicionales entre los que destaca su hermano Alejandro Córdova, el actual alcalde de Huanta, y quien fuera candidato al Congreso en el 2000 por las filas del fujimorismo. Según nuestras fuentes, Alejandro era el poder en la sombra, se encargaba del manejo del personal administrativo del municipio y de las negociaciones con los actores económicos de la provincia, mientras Milton destacaba por su innato carisma y trato horizontal con los actores sociales. Ambos hermanos se movían en distintos escenarios de la administración municipal, teniendo como contacto en Lima y en el ejército, al otro medio hermano, que era teniente coronel. Desde ese momento se hace más nítido el proyecto político familiar de los hermanos Córdova.

A pesar de las críticas, el alcalde Milton Córdova fue reelecto con el 40 por ciento de la votación derrotando a Omar Quesada, el candidato del APRA, quien en campaña decía que en caso de ganar no tomaría en cuenta a la mesa de concertación ni los planes elaborados por ella. Luego de dudas iniciales, las ONG continuaron apoyando el proceso de concertación, pero en el 2001 el alcalde muere repentinamente en un accidente de tránsito. Este lamentable hecho origina una breve crisis de gobernabilidad. El cargo de teniente alcalde, que debería reemplazar al alcalde, estaba vacante por la renuncia de Agustín Sosa, quien había dejado el cargo para ir a trabajar con CARE PERU en otra región. Sosa intenta volver al cargo apoyado por las ONG, pero es resistido por grupos locales que cuestionan su compromiso con la provincia, por la renuncia previa. Asimismo, se dice que Sosa no era ayacuchano de nacimiento sino cuzqueño, un factor de identidad importante en la región. Finalmente los concejales reunidos acuerdan que el regidor Héctor Vega tome a su cargo la alcaldía, donde permanecerá hasta el final del periodo.

La mesa provincial de Huanta continúa funcionando aunque debilitada en términos de la participación de la población. Sin embargo, pareciera que

¹³ Entre los valiosos activistas que se alejan está José Coronel, un destacado intelectual ayacuchano, con prestigio e influencia en la universidad, las ONG y en las comunidades campesinas alto andinas. Coronel fue candidato al congreso por la lista de UPP en 1995. También se alejan Víctor Belleza, representante del movimiento evangélico en la región, y el concejal Mercado, entre otros.

el relativo buen manejo de las mesas distritales sostiene la mesa provincial. En el 2001, una asamblea de delegados evaluó e hizo modificaciones del Plan Estratégico de Desarrollo aprobado en 1997, enfatizando la necesidad de construir corredores económicos con las provincias vecinas de los departamentos de Huancavelica y Junín. En una conversación con el entonces alcalde y presidente de la mesa provincial, y varios dirigentes de la sociedad civil local, se indica que, a pesar de las dificultades, el balance de la experiencia de concertación es positivo: el municipio ha ampliado sus funciones a tareas de desarrollo, se han hecho obras significativas de infraestructura vial, han surgido nuevos líderes sociales, y el presupuesto municipal se ha incrementado vía donaciones y trabajo voluntario. Igualmente, las mesas de concertación distritales de Luricocha y Santillana funcionan regularmente y han elaborado sus propios planes de desarrollo.¹⁴

La gran debilidad es la poca capacidad de la sociedad civil para resistir o enfrentar el viraje personalista del alcalde y su entorno. Esto parece estar vinculado con la naturaleza de la sociedad local posviolencia, una sociedad fragmentada y en proceso de recomposición con nuevas élites ilustradas. Pero, sobre todo, una sociedad donde la muerte y el dolor han dejado una secuela de desconfianza que traba la construcción de vínculos solidarios y ciudadanos en la población. No parece estar muy enraizada aún en la población la idea de deliberar y concertar estrategias, recursos y prioridades, para el beneficio común. Precisamente, esta cultura política es la que habría favorecido el liderazgo municipal personalista y dependiente del gobierno, como del desaparecido alcalde Córdova, como indica Ávila (2003). En este sentido, el discurso de la concertación parece haber circulado más entre las élites de la sociedad civil y los funcionarios municipales que en la población común y corriente. Allí se presenta un terreno de trabajo para el proceso de recomposición de esta experiencia actualmente en curso.

Las elecciones municipales de noviembre del 2002, esta vez bajo el gobierno de Alejandro Toledo, dan lugar a un nuevo y sorprendente escenario político. Buena parte de los líderes y representantes de las organizaciones sociales que participaban de la mesa de concertación, se presentaron como candidatos en diferentes grupos y partidos políticos. En ese sentido la mesa de concertación ha funcionado también como un espacio público donde se construyen carreras políticas. Y los partidos se han convertido en una suerte de franquicia para que estas aspiraciones puedan lograrse (Diez, 2003). En

¹⁴Rocío Arrieta, de la Asociación de Productores de Pimienta; Martha Tovar, presidenta del Club de Madres de Huanta; Héctor Vega, actual alcalde de Huanta y presidente de la mesa provincial; y Richard Quispe, secretario técnico de la mesa.

efecto, el alcalde Héctor Vega, que había sido elegido concejal en la lista de Milton Córdova, y que toma su lugar cuando éste muere trágicamente, se lanza a la reelección pero, esta vez, como candidato del APRA. Lo derrota Alejandro Córdova, hermano del fallecido Milton Córdova, quien se presenta a las elecciones como candidato de Somos Perú, el movimiento político del ex alcalde de Lima, Alberto Andrade. Para ello, Alejandro Córdova hace una campaña basada en el legado político de su hermano, que incluye la concertación como forma de gobierno. Pero también incorpora en su lista como concejales a dirigentes campesinos y civiles de prestigio como Artemio Sánchez y Efraín Chavarría, de los comités de autodefensa, la profesora Julia Aranguena del SUTE-Huanta, y Martha Tovar del Club de Madres de Huanta.

Durante 2003 la mesa de concertación de Huanta continúa existiendo, aunque bastante debilitada. La preside el alcalde Alejandro Córdova y a las reuniones que se convocan asisten sobre todo representantes de las ONG y algunos dirigentes de las organizaciones sociales. Los que no asisten declaran su voluntad de relanzar la experiencia, aunque se muestran escépticos que esto pueda lograrse con un alcalde que muestra poco liderazgo y mucho personalismo en la gestión pública. A diferencia del carismático Milton, Alejandro Córdova tiene un liderazgo más burocrático. Las disputas políticas traban la experiencia provincial pero ésta aún continúa latente. Sin embargo, en el ámbito de distritos, poblados menores y comunidades, la práctica de concertación y participación continúa vigente como en Santillana, Sivia, Llochegua, Ubicocha y otros; espacios locales donde la distancia entre las autoridades y los dirigentes sociales es mucho más cercana.

Resumiendo, la mesa de concertación de la provincia de Huanta (Ayauccho), fue la primera experiencia de concertación provincial desarrollada en la sierra sur del Perú. Desde sus inicios en 1997 fue considerada una experiencia modelo. Las razones: *a*) se desarrolló inmediatamente después de la derrota de SL, canalizando el deseo de participación política de la población; *b*) permitió la recomposición de las sociedades civil y política locales, que habían sido arrasadas por la violencia; *c*) fue liderada por una nueva generación de líderes y autoridades civiles democráticamente elegidas. Algunos de estos líderes “retornaron” a Huanta luego de la pacificación, mientras otros (llamados los “resistentes”) permanecieron en la zona durante el conflicto; *d*) permitió la reconstrucción del gobierno municipal, mejorando su capacidad de gestión, e impulsando la concertación como método de gobierno; y *e*) produjo de manera concertada un plan de desarrollo regional con experiencias tempranas de presupuesto participativo.

En otras palabras, la experiencia de concertación de Huanta tuvo un impacto positivo en la reconstitución del tejido de la sociedad civil, en la recuperación del poder político de los civiles sobre los militares, y en la construcción de la institucionalidad de la sociedad política local. Sin embargo, Huanta muestra también las dificultades para consolidar esta experiencia, sobre todo cuando la sociedad civil reconstituida es una sociedad civil de élites (ONG, iglesias, profesionales), y su liderazgo político no está comprometido con la democratización, sino responde a un proyecto político personal o familiar. De esta manera, el líder convertido en alcalde abandona a sus antiguos aliados para integrarse al fujimorismo en busca de recursos que le permitan reelegirse y/o dar un salto a la política nacional. Éste es un proyecto político familiar en el que también participa su hermano Alejandro y otros parientes cercanos.

Esta trayectoria debilita la experiencia de concertación y no produce un impacto transformador en las prácticas políticas de los ciudadanos. Por el contrario, alienta las prácticas políticas clientelistas frente al Estado, o actitudes antipolíticas que desconfían de toda autoridad. La mesa de concertación vive actualmente momentos críticos, con actores de la sociedad civil que buscan sin total éxito relanzar la experiencia, y con un nuevo alcalde, hermano del anterior, que trata de continuar con el mismo tipo de liderazgo político que aquél.

La mesa de concertación de la provincia de Churcampa (Huancavelica)

La mesa de concertación de la provincia de Churcampa (Huancavelica) es una experiencia reciente y exitosa desarrollada en las alturas de la zona centro sur de los Andes peruanos. Nace en 1999 influida por las mesas de concertación de la provincia vecina de Huanta (Ayacucho), y del puerto de Ilo (Moquegua), de donde reciben apoyo técnico y político, pero también de donde extraen enseñanzas para evitar errores y fortalecer su propia experiencia. Se considera exitosa porque ha permitido el retorno al gobierno municipal de líderes civiles democráticamente elegidos, su liderazgo está constituido por un grupo mixto de líderes comprometidos con la democratización, y ha creado un espacio público de deliberación y acuerdo sobre un plan de desarrollo en el que están comprometidos los principales actores económicos, sociales y políticos de la provincia. Lo interesante es que los procesos electorales y los cambios en la alcaldía no han hecho naufragar esta experiencia, sino que ha continuado su desarrollo. En otras palabras, existe una sociedad civil vigilante que empuja la concertación

desde abajo, incluso enfrentando las reticencias del alcalde como parece ser hoy el caso.

La historia local

La provincia de Churcampa fue creada el 4 de enero de 1985 durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, mediante Decreto Legislativo número 24056, siendo su primer alcalde provincial, el doctor Ernesto Rivas Berrocal, de las filas del partido aprista. Anteriormente, Churcampa,¹⁵ era un extenso distrito indígena que pertenecía a la provincia de Tayacaja, y que se encontraba territorialmente poco integrado con las otras provincias de Huanavelica. El aislamiento territorial se compensaba con una creciente vinculación económica y política con la provincia de Huanta (Ayacucho), con las que comparte las aspiraciones de construir un corredor económico que vincule con el valle del Mantaro (Junín), el principal mercado de abastecimiento de productos agrícolas en el país. Precisamente, las aspiraciones de vinculación con Huanta estuvieron detrás del movimiento de transformación del distrito en provincia, contando para ello con el activo apoyo del partido aprista en el Congreso de la República.

Churcampa es también una de las provincias más pobres del país, con una población estimada de 49,000 habitantes, la mayoría campesinos quechua hablantes organizados en numerosas comunidades campesinas. Según la información disponible, el 90 por ciento de la población tiene sus necesidades básicas insatisfechas; con una tasa de analfabetismo del 38.4 por ciento que se incrementa en las mujeres hasta el 53 por ciento. La tasa de mortalidad infantil es 100.8 y el porcentaje de niños con desnutrición crónica es de 69. Las actividades económicas más importantes de la provincia son la agricultura tradicional, el pastoreo, y sus actividades conexas, todas ellas altamente dependientes de las duras condiciones del entorno, como la escasez de agua de riego y la inadecuada infraestructura vial y de comunicaciones.

A diferencia de Huanta, no han existido en Churcampa grandes haciendas y latifundios, sino pequeñas y medianas haciendas donde gamonales locales ejercían formas de autoridad tradicional; por lo tanto, el impacto de la reforma agraria en la zona ha sido limitado. La sociedad local organizada es fuertemente campesina, distribuida en 10 distritos rurales y 145 comunidades campesinas, centros poblados y caseríos. Las comunidades campesinas son organizaciones comunales ancestrales, muchas veces cohesionadas étni-

¹⁵ Churcampa significa en quechua "lugar de descanso".

camente, y donde la propiedad de la tierra, el agua de riego y la organización del trabajo tienen una naturaleza comunitaria. Las comunidades tienen sus propias autoridades indígenas, ampliamente respetadas por la población, las cuales coexisten con las autoridades que surgen en 1972 con la Ley de Comunidades Campesinas promulgada por el gobierno militar. Sin embargo, debido a la importancia de las comunidades, las autoridades tradicionales mantuvieron sus posiciones de micropoder en buena parte de la provincia.

Históricamente Churcampa ha sido considerada una zona de influencia del partido aprista, sobre todo de quienes constituían la élite política local: pequeños productores agrícolas, comerciantes, profesores, y funcionarios públicos, residentes en la capital de la provincia. Varios de los militantes más destacados del aprismo local provienen de familias perseguidas por participar de la insurrección aprista de 1934 y que se refugiaron en Churcampa debido a lo aislado del lugar. Esta élite local lideraría décadas después, en los años ochenta, las demandas por convertir el distrito en provincia, argumentando que el centralismo administrativo de la provincia de Tayacaja impedía el desarrollo de los extensos y aislados territorios de Churcampa.

Democracia y violencia política

La presencia de SL en Churcampa es notoria a partir de 1982, cuando los campesinos reportan que columnas senderistas atraviesan Rasuilca, una cadena montañosa que recorre las fronteras entre Huanta y Churcampa, e incursionan en algunas comunidades campesinas reclutando jóvenes e imponiendo “cupos” de alimentos. SL consideraba Churcampa como un territorio de influencia del comité regional principal basado en Ayacucho. Para SL Churcampa era también un corredor por medio del cual trasladaban cuadros, dirigentes y apoyo logístico hacia las regiones aledañas donde se buscaba expandir la guerra revolucionaria. Por este motivo, la actividad senderista durante la primera mitad de la década de los 1980 no era masiva, sino se caracterizaba por sabotajes a torres de alta tensión, ataques dinamiteros a locales públicos, y al hostigamiento de los puestos policiales y militares. En palabras de SL, se trataba de “golpear a los representantes del viejo poder”, pero no concentrar en la provincia de Churcampa destacamentos numerosos e importantes. Por ello mismo el número de muertos en ésta no fue numeroso e indiscriminado como en Huanta u otras provincias cercanas, sino altamente selectivo. Entre 1982 y 1993 murieron en la provincia 209 personas, la mayor parte militantes políticos, autoridades civiles y dirigentes de la sociedad local (CVR, 2003).

Desde 1983 SL intensifica sus actividades en Churcampa mediante una campaña de amedrentamiento de las autoridades civiles y asaltos a puestos policiales. Para ello cuenta con el apoyo y el trabajo proselitista de algunos maestros de escuela que trabajaban en Churcampa, pero que provenían de la facultad de educación de la UNSCH donde SL se había hecho fuerte. Debido al creciente activismo de SL, el ejército instala en la provincia la base militar de Millpo, desde donde patrullas militares salían a perseguir a las columnas senderistas que transitaban por las alturas en dirección a Junín y Pasco. Asimismo, se producen detenciones y denuncias de torturas y desapariciones de individuos acusados de subversivos. Cinco fosas comunes son encontradas con cadáveres de personas previamente detenidas (CVR, 2003). La campaña de amedrentamiento de SL tiene éxito durante las elecciones municipales de 1983, cuando los candidatos a seis distritos rurales de Churcampa renuncian al ser amenazados de muerte. Frente a esto los campesinos, con el apoyo del ejército, se organizan en rondas de autodefensa y confrontan violentamente a las patrullas senderistas, produciéndose varias batallas durante 1984 y 1985.

En 1986 se realizan elecciones municipales, siendo elegido el señor Emilio Ezcurra del partido aprista, organización política que se beneficia del prestigio de la transformación de Churcampa en provincia. Sin embargo, el alcalde Ezcurra renuncia poco después al recibir amenazas contra su vida. Ese mismo año, el ejército, persiguiendo a SL, ingresa a la capital de la provincia y encuentra que la mayoría de autoridades civiles han renunciado, quedando sólo algunos jueces y gobernadores. La situación es aún más crítica en las zonas rurales, donde no existía ninguna autoridad del Estado, sólo las autoridades tradicionales campesinas que no aceptan la presión de SL por someterse a la autoridad de los representantes del partido. En este contexto, el ejército instala en la capital de la provincia otra base militar y nombra a uno de sus oficiales como jefe político militar de la región.

El año siguiente, en 1987, se realizan elecciones municipales complementarias bajo tutela militar, pero éstas tienen escasa participación ciudadana. No obstante, se elige como alcaldesa la señora Arminda Gutiérrez, esposa del primer alcalde provincial Ernesto Rivas, ambos líderes apristas locales. El gobierno municipal durante estos años era prácticamente simbólico, limitándose a cuidar el ornato de la ciudad, pero sin ninguna gestión en los distritos rurales que forman la provincia. Sin embargo, son éstos los años del gobierno de Alan García, por lo que la continuidad del municipio aprista era la muestra de la voluntad del partido de no ceder a la presión de SL. En 1989, casi al finalizar su mandato, la alcaldesa Arminda Gutiérrez y su esposo Ernesto Rivas fueron emboscados y asesinados por un pelotón de aniquilamiento de

SL, poco antes de las elecciones municipales. El Comité Ejecutivo Nacional del partido aprista nombró a estos y otros dirigentes locales asesinados “Mártires de la Pacificación”.

Frente al asesinato de Arminda Gutiérrez asume la alcaldía el regidor Aurio Meza, un joven del lugar que trabajaba como administrador de la microregión Tayacaja-Churcampa, creada por el gobierno de García, en un intento de canalizar ayuda estatal para quitarle bases materiales a la prédica de SL. Los asesinatos de la alcaldesa y su esposo tienen un gran impacto en Churcampa, especialmente entre sus élites urbanas que huyen de la región y se refugian en ciudades cercanas como Huancayo, Jauja, Ica, e incluso en Lima. La reacción paramilitar no se hizo esperar. El comando “Rodrigo Franco” hizo su aparición colocando en lugares públicos de la ciudad listas con los nombres de los sospechosos de simpatizar con la subversión, dándoles un plazo para huir antes de atentar contra sus vidas.

A finales del gobierno de Alan García y cinco años después de haber constituido la provincia de Churcampa, la violencia política había impedido la consolidación de toda forma de institucionalidad política estatal y municipal. SL centraba sus golpes en la sociedad política local, sobre todo en los dirigentes y activistas del partido aprista, al mismo tiempo que amedrentaba a las comunidades campesinas y a las organizaciones civiles más activas, aunque no las masacraba. Sin embargo, en comparación con Huanta, la sociedad civil local mayormente campesina y rural no fue destruida en el enfrentamiento entre SL y las fuerzas armadas. Como se dijo antes, Churcampa era una zona de tránsito para SL, por lo que nunca mantuvo un alto número de efectivos en la zona, sino patrullas muy activas y grupos de aniquilamiento selectivo. Las comunidades campesinas siempre resistieron a SL, sobre todo por su intento de remplazar las autoridades tradicionales por militantes foráneos que representaban al partido. También por los reclutamientos forzados que SL intentó en las comunidades de San Miguel de Mayoc y Locroja en 1986 buscando recomponer sus fuerzas perdidas. Frente a esto las comunidades movilizaron a jóvenes campesinos y licenciados del ejército que formaban parte de ellas y organizaron rondas armadas de autodefensa. Las necesidades de la guerra, como es de suponer, impactaron en la estructura social de la comunidad, acentuando el papel de los jóvenes en las posiciones de autoridad.

En algunos casos, como en las comunidades de Marayta y Paccay en 1985, los campesinos infligieron duros reveses militares a las patrullas de SL (CVR, 2003). Con el apoyo del ejército que les entregaron armas y equipamiento, las rondas dejaron su actitud defensiva y pasaron a ser parte activa de la ofensiva campesina y militar contra SL, que perdió importantes mandos militares y

cuadros políticos. Pero también se hizo más difícil el desplazamiento de las columnas senderistas por las alturas de Churcampa. Igualmente, se organizaron patrullas conjuntas, brindando el ejército protección a las comunidades participantes.¹⁶ Presionado por las circunstancias, SL se vio obligado a replegarse hacia zonas más inhóspitas, como Viscatán, ubicada en la selva limítrofe entre Churcampa y Ayacucho, donde permanece hasta la actualidad aunque muy debilitado. El repliegue senderista significó para Churcampa el fin de la presencia activa de SL en su territorio.

Autoritarismo y pacificación

En 1990 se volvieron a realizar elecciones municipales complementarias en Churcampa, pero éstas fueron anuladas por el marcado ausentismo del electorado y el alto número de votos viciados. Frente a esta situación, el concejal Aurio Meza tuvo que continuar a cargo del municipio, esta vez fuertemente protegido por el ejército ante las amenazas de SL contra todo aquel que asumiera un cargo público estatal. Ese mismo año asume la presidencia del país el ingeniero Alberto Fujimori, quien de inmediato inicia una ofensiva militar contra SL, instrumentalizando para ello las rondas campesinas de autodefensa. SL empieza a ser derrotado militarmente y expulsado de las alturas de Churcampa y otras provincias aledañas. Asimismo, el gobierno central canaliza hacia la provincia una serie de obras de infraestructura agrícola, maquinaria y personal técnico. Producto de ello, las actividades económicas se reactivan.

En diciembre de 1990 se realizan las elecciones municipales complementarias previamente anuladas, siendo elegido alcalde Víctor Ortiz, candidato de una lista independiente donde también participan otros destacados comerciantes, agricultores y profesionales de la localidad. Churcampa había dejado de ser un bastión aprista, debido a la pésima gestión del presidente García y a los ataques sistemáticos de SL, que habían diezmando sus cuadros locales. El desprestigio del APRA acelera el reemplazo de la tradicional élite política asociada al partido aprista, por nuevos grupos emergentes (Diez, 2003). Precisamente el alcalde Ortiz, un mediano productor agrícola, representaba a estos grupos los cuales, años más tarde, participarían activamente de las experiencias de concertación política. Poco a poco se fue reactivando la sociedad civil local, que había estado paralizada por el enfrentamiento con SL, pero que no había desaparecido. Las comunidades campesinas renovaron

¹⁶Francisco Sotomayor, representante de la comunidad campesina de Churcampa y licenciado del ejército, nos dijo: "Entre 1989 y 1991 estábamos siempre con los militares, casi vivíamos con ellos...".

sus autoridades tradicionales, adquiriendo mayor protagonismo comuneros y licenciados del ejército que se habían enfrentado con SL. Igualmente se reconstituyen las asociaciones de comerciantes, pequeños productores y criadores de ganado auquénido, sobre todo alpacas.

En 1995, nuevamente se producen elecciones municipales, siendo elegido alcalde el señor Alfonso Chávez, un agricultor dedicado a la producción y comercialización de papas en los mercados regionales de Ayacucho y Junín. A partir de este momento, las autoridades municipales tuvieron la estabilidad política que no habían podido tener desde la fundación de la provincia en 1985, lo que les permitió iniciar la construcción institucional del municipio e iniciar obras de infraestructura y riego que pusieran nuevamente en producción extensos terrenos agrícolas abandonados durante el periodo de violencia política. El gobierno de Fujimori, como parte de su estrategia antisubversiva, alentó este proceso canalizando recursos al municipio. La mayor presencia del Estado se expresó en la instalación de una serie de oficinas públicas en la capital de la provincia, como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (Pronamach), la sede local del Poder Judicial, un nuevo hospital al cual se articulaban una red de postas de salud en los distritos rurales, y un nuevo colegio secundario. Algunas familias de las élites locales y profesionales de clase media que habían abandonado la provincia por la violencia política, retornan a Churcampá alentados por los nuevos desarrollos.

Los logros obtenidos por el alcalde Chávez le permitieron ser reelegido en 1998, esta vez en las filas de “Vamos Vecino”. La estrategia política de “Vamos Vecino” en las provincias que sufrieron los embates de la violencia política, fue reclutar buenos alcaldes y dirigentes locales con la promesa de interceder directamente con el presidente Fujimori para obtener los recursos necesarios para desarrollar obras de infraestructura, producción, y servicios. Éste fue el caso del alcalde A. Chávez de Churcampá, pero también del alcalde Córdova de Huanta, como vimos anteriormente. Con las obras realizadas la producción agrícola se incrementó de manera significativa. Las comunidades campesinas y las asociaciones de pequeños y medianos productores se unieron y formaron el Comité de Productores de Papa de Churcampá que, con apoyo de la cooperación técnica japonesa, implementaron programas de mejoramiento de las semillas, capacitación en el uso de fertilizantes y acceso al mercado japonés de parte de la producción local.¹⁷

Por esos años, bajo el liderazgo del dirigente campesino Francisco Sotomayor, también se reconstituye la Federación Provincial de Campesinos de

¹⁷ Revista Churcampá, *La península del Mantaro*, edición de aniversario 1985-1997; Municipalidad Provincial de Churcampá, Huancavelica.

Churcampa, y se organiza la Federación Provincial de Mujeres. Esta última, liderada por la regidora Otilia Rivero, aglutina a clubes de madres, comités de vaso de leche, y asociaciones de mujeres en 32 distritos rurales de la provincia. La Federación de Mujeres de Churcampa se vincula con la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (Fedecam), consiguiendo que varias ONG basadas en Huanta extendieran sus actividades a la provincia, sobre todo en programas de apoyo psicológico a los traumas de guerra, y pequeñas actividades económicas de sobrevivencia. De otro lado, en los distritos rurales se mantiene la tendencia de un cambio generacional en las posiciones de la autoridad política local, con una creciente presencia de líderes campesinos que provienen de las comunidades o los anexos, en detrimento de personas residentes en la capital de los distritos. Esta es una tendencia que también se observa en distritos rurales de las provincias vecinas, como es el caso de Julcamarca y Congalla en la provincia de Angaraes (Wiener, 2003).

Concertación

La experiencia de concertación se inició en 1999, a finales del segundo gobierno de Alberto Fujimori, cuando la ONG Asociación de Servicios Rurales (SER) y el municipio de Churcampa firmaron un convenio de capacitación y asesoría en temas de gestión municipal.

Según recuerda uno de los participantes en aquel acto, ese año la capital de la provincia era una ciudad pequeña, con pocas organizaciones civiles y muy vinculada al campo. Hasta ese momento ninguna ONG se había establecido en Churcampa, muy diferente a Huanta, donde las ONG estaban presentes desde mucho antes.

En el marco de este convenio se convocaron una serie de reuniones con los alcaldes distritales, funcionarios estatales, líderes campesinos y dirigentes sociales de la provincia, donde se definió la búsqueda del desarrollo económico y social como el eje central de sus preocupaciones. Sobre todo mejorar la producción agropecuaria y construir una red de caminos que integre los distritos y comunidades campesinas aisladas en los Andes con el mercado local y regional. El convenio también permitió que un grupo de dirigentes y concejales visitaran la ciudad de Ilo (Moquegua), y conocieran directamente la experiencia de concertación de este lugar. La visita, ellos señalan, fue crucial en el convencimiento de que la concertación para el desarrollo podía ser algo real y no “sólo palabras”.¹⁸

¹⁸Gerardo Távora, enero de 2004.

En el desarrollo de esta experiencia han tenido un papel importante el alcalde Alfonso Chávez, y el teniente alcalde, el profesor Orlando Vargas. Sin embargo, a diferencia de Huanta, en Churcampa converge un grupo plural de líderes civiles comprometidos con la concertación. Algunos de estos líderes cuentan con educación superior, y retornaron a la provincia luego de la pacificación en busca de alternativas de vida en la agricultura, el comercio y la política. Alternativas que no tenían en Lima ni en otras ciudades de la costa. Otros líderes provienen de los nuevos grupos económicos emergentes, dedicados a la producción agrícola y el comercio. También participan dirigentes y activistas de las nuevas organizaciones de mujeres, maestros, criadores de alpacas, y desplazados por la guerra que también han retornado al lugar. A ellos se suma una nueva generación de dirigentes de las comunidades campesinas, que permanecieron en la provincia y resistieron la violencia política, y que hoy asumen roles políticos cada vez más visibles.

En 1999, durante un encuentro provincial de autoridades y dirigentes, se aprobó el Plan de Desarrollo de la Provincia de Churcampa; y el organigrama de funcionamiento de la mesa provincial de concertación. Se establecieron, además, cuatro comisiones de trabajo que expresan los principales ejes del Plan de Desarrollo: transporte e infraestructura básica; fortalecimiento institucional; desarrollo económico; y salud, educación y familia. Cada comisión funciona de manera independiente pero conciertan entre ellas a través de la mesa provincial. Desde el año 2000 han puesto en práctica el Presupuesto Participativo (PP), un mecanismo de gestión local, que funciona de la siguiente manera: en asambleas generales el municipio informa de los recursos recibidos del gobierno central, así como sus expectativas de recursos propios (recolección de tributos). Luego de un amplio debate, las autoridades y los dirigentes se ponen de acuerdo sobre las obras a realizar y el monto del gasto a efectuarse. Asimismo, se nombra una comisión mixta encargada de la vigilancia social de las obras. Muchas veces las comunidades campesinas ofrecen su mano de obra a cambio de que el presupuesto se “estire” e incluya otras obras menores.

Entre 1999 y el 2002, por el buen funcionamiento de la mesa provincial y la legitimidad que tiene en la población, se han podido hacer cambios en la relación con el estado. En un inicio Foncodes, el organismo estatal encargado de hacer obras sociales y productivas en distintas regiones del país, ejecutaba proyectos sin consultar con nadie, y la mesa de concertación trabajaba sólo con recursos municipales. Recién desde 2002, todas las obras realizadas por el estado se hicieron en coordinación con la mesa de concertación y de acuerdo al Plan de Desarrollo de la Provincia. Por ello, la mesa de Churcampa se

ha convertido en un ejemplo para otras mesas provinciales y distritales de Huancavelica y Ayacucho.

Con la Mesa Departamental de Lucha contra la Pobreza (MDLCP), creada por el gobierno de transición de Valentín Paniagua y mantenida por el gobierno de Alejandro Toledo, se han desarrollado conflictos que han impedido que esta última funcione regularmente en la provincia de Churcampa. Según nuestros entrevistados, la MDLCP se presenta “burocrática, y hegemónicamente”, amparada en su relación con el estado, y buscando absorber todas las experiencias de concertación que existían previamente. La mesa de concertación de Churcampa se reclama una experiencia autónoma de la sociedad civil y mira con recelo cualquier intento de cooptación desde el Estado. Por este motivo, la mesa de Churcampa decidió continuar con su propio proceso de concertación, convirtiéndose en un referente para toda la región. Más aún cuando logró que el Comité Multisectorial, que aglutina a todas las dependencias del Estado en la provincia, se incorporase como parte integrante de la mesa de concertación.

La evaluación de las autoridades y los dirigentes sociales sobre la mesa de concertación es positiva y optimista. Ellos indican que la experiencia ha permitido transparencia en la gestión municipal, mayor participación ciudadana en las decisiones de desarrollo, y el conocimiento de la población sobre los recursos disponibles. Todos estos son hechos inéditos en la historia política de la provincia, más si recordamos que durante el gobierno de Fujimori las decisiones políticas eran cerradas, no se informaba nada, y la sospecha de corrupción y el miedo por denunciarlas eran enormes. Ahora las sesiones del consejo municipal y de la mesa de concertación son públicas y transmitidas por la radio municipal. Además, con el presupuesto participativo, las comunidades han hecho conciencia de sus prioridades, de cuáles son las obras urgentes, y cuáles los pueblos más necesitados. Hay más solidaridad y menos tensión. Antes de la concertación, dicen los entrevistados, todos demandaban sin orden, buscando sacar lo máximo para su comunidad sin importar el resto, pero que hoy se comparten los recursos escasos.

La legitimidad de la experiencia hace que todas las fuerzas sociales y políticas participen de la mesa de concertación y del plan de desarrollo provincial. Incluso la empresa minera metalúrgica DOE RUN-PERÚ que asume una presencia formal en las reuniones por la presión de la mesa. Ninguna fuerza política, social o económica está en condiciones de salir del proceso concertador porque sería una decisión antipopular. En ese sentido el proceso de concertación ha creado un campo de fuerzas donde transcurren la acción y la discusión política.

No obstante, también hay fuertes limitaciones. Una de ellas es la falta de recursos para llevar adelante los planes de desarrollo y, por tanto, el peligro de ver truncadas las altas expectativas sociales. Por ejemplo, en el año 2002, el gobierno transfirió a los municipios del departamento de Huancavelica 40 millones de soles, de los cuales Churcampa recibió el 10.2 por ciento para atender una población de 50,000 personas. Los escasos recursos y la falta de vías de comunicación con otras provincias del departamento, hace que Churcampa tenga puestas sus esperanzas en la consolidación de un corredor económico con Huanta en Ayacucho y Huancayo en Junín a través del cual puedan colocar sus productos agrícolas en los mercados regionales andinos. En esto Churcampa pone sus principales esfuerzos, aunque también en pequeñas obras de regadío y tratamiento de agua. Otra es la necesidad de ampliar la participación de la población, fortalecer la renovación de liderazgos sociales y políticos democráticos y mejorar la capacidad de gestión de los municipios. En este sentido es notable la ausencia de materiales educativos sobre la concertación y los planes de desarrollo en quechua y otras lenguas indígenas, lo cual limita el acceso de los más pobres a la experiencia.

Finalmente, el proceso electoral municipal y regional del 2002 configura un nuevo escenario político en Churcampa. Pero también muestra el fluido paso de dirigentes de la sociedad civil local, específicamente de la experiencia de la mesa de concertación a la sociedad política y viceversa. En otras palabras, la sociedad política se renueva sin que se debilite la experiencia de concertación local. En efecto, el nuevo alcalde, el ingeniero Alberto Ayala proviene de un movimiento político regional llamado INTI, y su campaña electoral estuvo centrada en la continuidad de la mesa de concertación provincial. Lo interesante es que reivindica este discurso y práctica sin haber participado previamente de dicha experiencia. Por el contrario, algunos regidores elegidos sí han participado activamente de la experiencia de concertación, como el comunero campesino Francisco Sotomayor (INTI), y el profesor Polo Castro del movimiento "Fortaleza". Otros activistas de la concertación no han tenido éxito electoral, entre ellos el candidato por Perú Posible, Damián Ortiz, y el candidato aprista al cargo de consejero por Churcampa en la región de Huancavelica, Aureo Meza.

Durante el 2003 el nuevo alcalde, el ingeniero Ayala, ha recibido fuertes presiones de la sociedad civil, de los regidores y de los movimientos políticos locales exigiéndole que cumpla su promesa de trabajar con la mesa de concertación. Sin embargo, éste mira con recelo los esfuerzos de la sociedad civil por conocer los pormenores de la adminis-

tración municipal. La mesa de concertación se mantiene muy activa y vigilante, lo cual parece asegurar la continuidad de esta rica experiencia de participación ciudadana. Incluso actualmente hay ya un proceso de revocatoria en curso contra el alcalde cuyo destino se definirá en los próximos meses.

En resumen, la mesa de concertación de la provincia de Churcampa (Huancavelica) es una experiencia reciente y exitosa desarrollada en las alturas de la zona centro sur de los Andes peruanos. Esta experiencia nace en 1999 influida por las mesas de concertación de la provincia vecina de Huanta (Ayacucho) y del puerto de Ilo (Moquegua), de donde reciben apoyo técnico y político, pero también de donde extraen enseñanzas para evitar errores y fortalecer su propia experiencia.

Churcampa es una provincia nueva, se forma en 1985 con el auspicio político del APRA y sobre la base de un extenso distrito poblado mayormente por comunidades campesinas. Sin embargo, apenas se formó la provincia, ésta se vio envuelta en la violencia política, sin que las autoridades civiles tuvieran tiempo de construir la institucionalidad del gobierno local, al ser reemplazados por los militares en estas tareas. Esta provincia no fue una zona de grandes enfrentamientos, sino una zona de tránsito de las columnas senderistas y de persecución de las mismas por el ejército. Por ello, si bien la violencia política golpeó duramente a la sociedad política local (autoridades, representantes del Estado y dirigentes apristas), las organizaciones civiles (comunidades, asociaciones de productores, ganaderos) no desaparecieron como ocurrió en Huanta.

Se considera exitosa esta experiencia de concertación porque: *a*) permitió el retorno al gobierno municipal de líderes civiles democráticamente elegidos, los cuales crearon por primera vez en la provincia la institucionalidad política del gobierno local; *b*) su liderazgo no está formado por un individuo carismático y su pequeña red familiar de apoyo, sino se constituye por un grupo plural de líderes comprometidos con la democratización. Algunos de ellos provienen de las nuevas generaciones de jóvenes retornados con la pacificación, pero otros permanecieron en la zona y tienen vínculos sólidos con las organizaciones de base; y *c*) dio lugar a un espacio público de deliberación y acuerdo sobre un plan de desarrollo en el que están comprometidos los principales actores económicos, sociales, y políticos de la provincia. Lo inédito es que los procesos electorales y los cambios en la alcaldía no han hecho naufragar esta experiencia. Existe una sociedad civil vigilante que empuja la concertación desde abajo, incluso enfrentando las reticencias del alcalde como parece ser hoy el caso.

Conclusión

En conclusión, tenemos dos experiencias de concertación desarrolladas en provincias de extrema pobreza, con una población mayoritariamente indígena, y que fueron escenario de la violencia política, aunque con resultados distintos. Una de ellas, Huanta, se inicia en 1997 y pronto se convierte en una experiencia modelo aunque luego decae en su dinamismo y convocatoria, hasta hoy, cuando se hacen esfuerzos por relanzarla. La otra, Churcampa, nace en 1999 influida por la experiencia de Huanta y ha permanecido activa más allá de los cambios en la coyuntura política. Estos distintos resultados parecen explicarse por el impacto combinado de los siguientes procesos:

1. El impacto diferenciado de la violencia política sobre las sociedades locales. En un caso, Huanta, la violencia fue indiscriminada y arrasó totalmente a las sociedades civil y política. En el otro, Churcampa, la violencia afectó sobre todo a la sociedad política, principalmente a militantes y autoridades políticas vinculadas al partido aprista, pero la sociedad civil local, formada principalmente por productores agrícolas y comunidades campesinas, sobrevivió más o menos incólume este proceso de destrucción.
2. La naturaleza de la sociedad civil que emerge en el periodo posterior a la pacificación. En el caso de Huanta, la sociedad civil se reconstituye sobre los escombros de la destrucción casi total de las organizaciones civiles, y con una activa participación de actores externos como ONG, iglesias evangélicas y la cooperación internacional. Se trata de una suerte de sociedad civil de élites, de líderes y activistas, con pocos vínculos con la población de base, y sin la capacidad de resistir los liderazgos políticos caudillistas. Esta sociedad civil, además, está dividida acerca del papel que debe cumplir la concertación. En el caso de Churcampa, la sociedad civil no ha sufrido la destrucción total de sus organizaciones ni el aniquilamiento de sus activistas. Por lo tanto es una sociedad civil mixta que combina actores que permanecieron todo el tiempo en la provincia con nuevos actores producto de las nuevas circunstancias políticas y económicas. Se trata de una sociedad civil activa y comprometida con la concertación.
3. El tipo de liderazgo político que orienta las experiencias de concertación. En ambos casos se trata de liderazgos nuevos, formados por los llamados retornantes y resistentes, que provienen tanto de las antiguas élites y de los sectores medios profesionales, como del campesinado.

Los retornantes son aquellos que salieron de la provincia durante el periodo de violencia y volvieron con la pacificación. Algunos regresan para recuperar las posiciones de estatus y prestigio que tenían sus familias con anterioridad, otros en busca de las oportunidades que no encuentran en las ciudades de la costa, y los más pobres para recuperar sus pequeñas parcelas abandonadas. Los resistentes son aquellos que se quedaron en la provincia y enfrentaron las duras condiciones de vida durante el periodo de violencia. Por ello, los resistentes tienen mayores vínculos con las organizaciones sociales, y la noción de tener el “derecho” de dirigir políticamente la provincia. Un “derecho” reconocido electoralmente por la población, que siempre vota por los candidatos resistentes.

En Huanta se trata de un liderazgo hegemonizado por un grupo de retornantes de sectores medios que regresan con un discurso modernizador y tecnocrático, y no muy comprometido con la democratización de la vida pública. Dentro de este grupo se desarrolla un proyecto político personal, o en el mejor caso familiar, que subordina a los resistentes con la esperanza de que las vinculaciones clientelistas con el poder traigan el progreso material por todos esperado. En Churcampa se trata de un liderazgo político plural y colectivo donde los resistentes se convierten en autoridades municipales con el aval de las mayorías y el apoyo de profesionales retornantes; todos ellos comprometidos con la concertación.

Bibliografía

- ÁVILA, Javier, 2003, “¿Descentralización desde abajo? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta”, en Ludwig Huber (ed.), *Ayacucho centralismo y descentralización*, Lima, IEP.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR), 2003, *Informe final*, Lima.
- CORONEL, José *et al.*, 1990, *Estudio comparativo de comunidades Campesinas Alto andinas: Ayacucho*, Informe de Investigación, Ayacucho, CIID-FOMCIENCIAS.
- CORONEL, José, 1996, “Violencia política y respuestas campesinas en Huanta”, en Carlos Iván Degregori *et al.*, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Lima, IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván, 1990, *El surgimiento de Sendero Luminoso: Ayacucho 1969-1979*, Lima, IEP.

- , José Coronel y Ponciano del Pino, 1998, *Gobiernos locales, Ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*, Lima, Instituto de Defensa Legal.
- DIEZ, Alejandro, 2003, *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización*, Lima, SER-DFID.
- HEREDIA, José y Augusto Cavaza, 2003, *Gobernabilidad local en los distritos de la sierra del Perú (Ancash, Ayacucho, Cajamarca y Puno)*, Ponencia, Pucallpa, SEPIA X.
- MESA DE CONCERTACIÓN HUANTA, 2002, *Plan Estratégico de Desarrollo: Huanta al 2010*, Huanta.
- MUNICIPALIDAD DE CHURCAMPASER, 2000, *Plan de Desarrollo de la Provincia de Churcampa al 2005*, Churcampa.
- QUISPE, Richard, 2003, *Balace de la Mesa de Concertación Provincial de Huanta*, Huanta, Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación de Huanta.
- REMY, María Isabel, 2003, *Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural*, Ponencia de balance, Pucallpa, SEPIA X.
- SER, 1998, *Evaluación Mesa de Concertación de Huanta 1996-1997*, Documento interno, Lima.
- TAVARA, Gerardo, 1999, *Concertación y gobierno local: la mesa de concertación de la provincia de Huanta*, Lima, Cuadernos de Trabajo SER.
- WIENER, Elisa, 2003, *Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla*, Ponencia, Pucallpa, SEPIA X.

Entrevistas

- ARRIETA, Rocío, 2004, entrevistada por los autores, mayo.
- AZPUR, Javier, 2003, entrevistado por los autores, abril.
- BELLEZA, Víctor, 2004, entrevistado por los autores, febrero.
- CORONEL, José, 2004, entrevistado por los autores, febrero.
- JERI, Rocío, 2003, entrevistada por los autores, mayo.
- MERCADO, Santiago, 2003, entrevistado por los autores, abril.
- SOTOMAYOR, Francisco, 2003, entrevistado por los autores, mayo.
- TAVARA, Gerardo, 2004, entrevistado por los autores, enero.
- TÓVAR, Martha, 2003, entrevistada por los autores, mayo.
- VEGA, Héctor, 2003, entrevistado por los autores, mayo.

Capítulo 17

La Veeduría Distrital y la Política Bogotá Transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad en el Distrito Capital

María Teresa Garcés Lloreda*

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991 es una Constitución para la paz. A partir del concepto de dignidad humana, se quiso que el ciudadano se sintiera vinculado a las tareas del Estado y al quehacer político y que dejara de existir brecha infranqueable entre gobernantes y gobernados.

La situación que quiso remediar la Asamblea Constituyente fue la existencia de una gran distancia entre la sociedad y el Estado, el cual es objeto de apropiación por pequeños sectores, privatizándolo, con la consecuencia de una sociedad llena de conflictos cuya resolución no ha sido institucionalizada.

La carta expedida fue prolija en la consagración de la participación, no sólo como marco de toda su normatividad desde el preámbulo, sino en numerosas disposiciones cual la primera, que define a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República democrática, participativa y pluralista; y el artículo 2o., que incluye entre sus fines esenciales el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Es así como reconoce a todo ciudadano como derecho fundamental el de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Esto implica una presencia activa de las personas frente a las tres ramas del poder público y frente a los órganos de control.

La Veeduría Distrital de Bogotá es una entidad que nace como producto de la Constitución de 1991, y comparte con ella, desde su creación en 1993, el compromiso con los postulados de la modernización del Estado colombiano. Surgió como respuesta a la necesidad de la administración de contar con un instrumento de control preventivo, encaminado a mejorar la capacidad de gestión de las diversas entidades distritales, así como a coadyuvar en la tarea de erradicar las prácticas deshonestas dentro de la administración, y con ello mejorar las condiciones de gobernabilidad de la ciudad.

*Veeduría Distrital de Bogotá, Bogotá, Colombia.

Respecto a su naturaleza jurídica, el Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, la define como organismo de control, junto con la Personería y la Contraloría distritales, independiente de la estructura determinada para el gobierno y la administración, para lograr la vigencia de la moral pública, promover las medidas necesarias para subsanar irregularidades y deficiencias, propender por el desarrollo organizacional, velar por la aplicación de sanciones oportunas, promover la participación ciudadana y evaluar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad.

Las funciones contenidas en la norma de creación le confieren una especial naturaleza mixta entre órgano de control e instancia asesora, que la diferencian sustancialmente de los órganos de control externo, en la medida en que su perspectiva de acción es fundamentalmente preventiva. El sentido de su función de vigilancia no conduce sólo a una solución inmediata o de corto plazo, sino a detectar los problemas estructurales de las organizaciones que dan viabilidad a comportamientos alejados de la ética pública, pues ofrecen el escenario propicio para que las situaciones se sigan repitiendo.

La anterior precisión del marco conceptual de la Veeduría Distrital motiva una breve reflexión sobre el control y la lucha contra la corrupción en la administración pública. Y es que en nuestra vida cotidiana el término control lo concebimos como “estar bajo control”, situación que nace intrínsecamente de la naturaleza y calidad de las relaciones. No podríamos decir que un cuerpo humano estará más bajo control en la medida en que esté conectado a más máquinas y lo observen más médicos y enfermeras. Tampoco lo estará si el médico se centra en tratar los síntomas y no en prevenir la enfermedad. Por el contrario, diremos que ese organismo estará bajo control sólo en la medida en que sus sistemas y partes internas se relacionen adecuadamente y se autorregulen en tiempo real. En éste, como en tantos otros casos, la acción del controlador externo, el médico, para ser verdaderamente útil, debe estar consecuentemente orientada a promover el buen funcionamiento del organismo del paciente.

Cuánto habría ganado la administración pública si a ella se le hubiese aplicado esta sana lógica. Por el contrario, atrapados en los temas de ineficiencia y corrupción, que son manifestaciones de problemas estructurales, distintas iniciativas se han centrado en combatir persistentemente los síntomas, sin tener como objetivo último evitar los riesgos e impedir la enfermedad. Así las cosas, hay profusión de normas y medidas adoptadas, con la más sana intención, que, en la práctica, significan un alto costo administrativo y se han traducido en múltiples requisitos y actos formales, además de elaboración de

informes, que, lejos de contribuir de manera efectiva al fortalecimiento de las instituciones, paradójicamente limitan y distraen su capacidad de gestión.

¿Cuál es el fin último de los órganos de control del Estado y cómo demuestran la utilidad de su existencia?, ¿será presentar la evidencia de cuántas fallas han detectado en las entidades públicas? Si fuere así, se llegaría a la conclusión perversa según la cual, los órganos de control ostentarán mejor gestión en la medida en que a las entidades les vaya peor. Sería tan grave como si el médico limitara su objetivo a establecer la lista de enfermedades cuando su compromiso ético es con la salud del paciente.

No podemos pensar que, por multiplicar el papeleo en los procesos administrativos, solicitar más y mayores informes o por concurrir todos los órganos de control con distintas solicitudes frente a los mismos hechos, las entidades estarán más controladas y funcionarán mejor. Por ello, es imperativo racionalizar las acciones de control, de tal manera que se privilegie su calidad y pertinencia y no su cantidad, en la vía de cualificar su contribución a la administración pública.

El control no es un fin en sí mismo, sino que existe para promover el buen funcionamiento de las organizaciones controladas. Inevitablemente, cuando la administración pública está siendo criticada, los órganos de control también lo están, por ser corresponsables frente a la ciudadanía de la efectividad de la gestión pública.

La administración de Bogotá en la última década ha tenido un desarrollo que no se observa en otras instancias territoriales ni nacionales. Son evidentes sus procesos de modernización, los cuerpos directivos más idóneos, un compromiso mayor con los habitantes de la ciudad y una percepción ciudadana de mayor transparencia. Sin duda, quedan carencias por superar, cometido que se obtendrá más tempranamente en la medida en que reconozcamos sus fortalezas y a partir de ellas contribuyamos a la superación de sus dificultades.

La contribución de la Veeduría Distrital a la lucha contra la corrupción, es precisamente la utilización de un esquema efectivo de control preventivo que debe conducir a dar luces sobre los factores estructurales que la generan, para su erradicación, desde la cultura organizacional. En esa medida el control ejercido por la Veeduría Distrital no es un fin en sí mismo, sino un medio para contribuir efectivamente a una mejor gestión de las entidades distritales.

El enfoque estratégico del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado ha permitido demostrar la versatilidad y flexibilidad de la Veeduría Distrital, que sigue combatiendo la corrupción y la ineficiencia desde un enfoque preventivo, priorizando el fortalecimiento de la relación

administración-ciudadanía, mediante el trabajo directo con comunidades y ciudadanía en general, ya que tiene como premisa acercar el Estado a los habitantes de la ciudad, mejorar el acceso de los bogotanos y las bogotanas a la información para el seguimiento de las políticas públicas, y el ejercicio del control social como uno de los mecanismos más efectivos para cualificar la gestión pública.

En este contexto, el papel de la veeduría como órgano asesor de la administración, adquirió especial relevancia, al ofrecer a las entidades distritales un modelo de gestión pública basado en la autorregulación, el cambio cultural voluntario para la transparencia, la visibilidad y el ejercicio efectivo de la participación ciudadana y el control social.

Es así como prestó apoyo en la conceptualización de la Política Bogotá Transparente contenida en la directiva 008 del alcalde mayor Antanas Mockus, del 14 de diciembre del 2001 y desde entonces ha tenido un papel muy importante en el posicionamiento de esta política. Con su asesoría y coordinación se propuso lograr que las entidades realizaran acciones sistemáticas para conformar un código de buenas prácticas en temas estratégicos de la gestión pública distrital, logrando que tanto el sector público como el sector privado, academia y empresarios, acojan positivamente los procesos y metodologías.

Bogotá Transparente es una política y un programa del Distrito Capital liderado por el alcalde mayor que tiene como fin promover la confianza en un entorno cada vez más abierto y transparente, construir mejores niveles de eficiencia y desarrollar el tejido social. Esta política es un propósito compartido entre las entidades distritales y la sociedad civil para promover la cultura de la probidad, es decir, hábitos y creencias que reconocen actuaciones administrativas probas y castigan socialmente las improbas. Bogotá Transparente ayuda a construir lo público al desarrollar y aplicar herramientas y metodologías para la autorregulación institucional y el ejercicio del control social responsable; también incluye evaluaciones y recomendaciones para adoptar correctivos sobre condiciones y comportamientos alejados de la ética pública.

Los aspectos principales de esta política son:

Liderazgo ético

Se genera a partir de la construcción de reglas compartidas en torno a la probidad y la integridad. En Bogotá se afianza la ética de lo público con sólidos compromisos institucionales y con exigencias sobre calidades y conductas

de quienes ejercen funciones de autoridad. El liderazgo ético compromete la formulación, concertación y cumplimiento de acuerdos de transparencia por parte de las entidades. Con este fin, la Veeduría Distrital estableció mecanismos para evaluar las condiciones de integridad del Distrito Capital e impulsó medidas preventivas y correctivas para superar los factores de corrupción.

En consecuencia, para el año 2002 la Veeduría Distrital aplicó 1,383 encuestas de carácter triangular, para establecer la línea de base de la política. Estas acciones permitieron adoptar mecanismos y correctivos para generar transparencia y superar factores de corrupción. Se publicó un documento que contiene los resultados de la medición. Como corolario de la socialización de la encuesta, se adelantó una campaña de motivación y sensibilización para el diseño y construcción de acciones de mejoramiento por parte de cada entidad. En la actualidad, mediante una nueva encuesta, se da seguimiento a esta línea de base.

Para elevar el compromiso y la apropiación de la política Bogotá Transparente en el Distrito Capital, se realizó un proceso pedagógico y comunicativo que incluyó un foro dirigido a empresarios, gremios y académicos sobre Transparencia en lo Público: Buen negocio, auspiciado por la Universidad de los Andes y la Cámara de Comercio de Bogotá.

Igualmente, la entidad adelantó un proceso especial de liderazgo ético en las localidades distritales, el cual fue iniciado en la localidad de Usme, conocido como “Usme Transparente”.

Contratación y compras

Para fortalecer la confianza en las compras y en la contratación, las entidades incorporan herramientas gerenciales ajustadas a un sistema de integridad, buscando identificar y minimizar factores de riesgo. Las herramientas para la gestión contractual están estructuradas a partir de procesos de integridad, reglas y prácticas uniformes, automatización y seguimiento. La administración rinde cuentas periódicamente para asegurar que la contratación haya cumplido con las metas de transparencia propuestas.

En el contexto de la efectividad, la contratación sin lugar a dudas es el campo de la gestión pública en donde se incurre en mayores niveles de riesgo e irregularidades. Por tal razón la veeduría desarrolla acciones para el mejoramiento de la gestión contractual, con la entrega a la administración de un conjunto de instrumentos gerenciales institucionales y jurídicos que buscan inducir un cambio cultural voluntario hacia la probidad y la transparencia.

Procesos de integridad

En este contexto, la Veeduría Distrital desarrolló una metodología para el mejoramiento y la transparencia de la gestión contractual, conocida como Procesos de Integridad, que consiste en un conjunto de instrumentos y procesos pedagógicos que buscan la asunción voluntaria de acuerdos o pactos públicos de contenido ético en el desarrollo de procesos contractuales, e involucren la participación de los actores estratégicos (proponentes, funcionarios, ciudadanía), para evitar la ocurrencia de los principales riesgos de comportamiento en materia de contratación administrativa y asegurar la vigencia práctica de los principios de transparencia, igualdad y equidad.

En este proceso la Veeduría, en los últimos tres años, ha brindado asesoría y apoyo para la construcción de 37 procesos de integridad adelantados en las licitaciones y concursos más importantes, en los que se han comprometido recursos por el orden de los 1,190 millones de dólares, que representan el 80 por ciento del total de los recursos licitados en el Distrito.

Los resultados obtenidos con la estrategia de los procesos de integridad, y concretamente con el éxito en términos de impacto y de efectividad logrado en todos los procesos, demuestran que se avanza por el camino correcto.

La importancia del Proceso de Integridad, para señalar un ejemplo, en el caso de la contratación del Sistema de Apuestas Permanentes de la Lotería de Bogotá, estuvo relacionada, por una parte, con el logro de transformar el esquema de mercado, de monopolio a competencia. El primer paso que se dio fue cambiar el procedimiento de contratación directa de la firma que hacía el estudio de mercadeo por parte de la gerencia de la entidad, para que a través de un concurso público se escogiera, como se hizo, a una firma de reconocida trayectoria.

Se trataba de asegurar las transferencias del sistema de apuestas permanentes al sector salud de Bogotá para un periodo de cinco años en un monto bastante significativo, ya que la Lotería tomó como base el 100 por ciento del estudio del mercado del Chance, frente al 70 y al 80 por ciento que se ha venido tomando en las demás entidades del ramo en procesos similares, lo cual indica que Bogotá y Cundinamarca recibirán 28'270,000 dólares adicionales para la salud en el lapso de cinco años. La anterior cifra permitirá atender en los próximos cinco años a más de 475,000 personas adicionales en el régimen subsidiado de salud, lo cual representa un incremento en los ingresos para la salud del 59.2 por ciento.

Finalmente, con el clima de confianza generado se logró la innovación en la gestión pública de incorporar componentes éticos adicionales a los de ley. Es

importante resaltar igualmente que el Observatorio Ciudadano al Régimen Subsidiado en Salud, espacio de control social que impulsa la Veeduría Distrital, hace seguimiento y evaluación al desarrollo de estos contratos.

Boletín de Precios y Compras (P&C)

Lo anterior se complementa con el desarrollo de una estrategia basada en procesos de estímulo a la autorregulación institucional que incremente la eficiencia y la racionalidad en el uso de los recursos públicos. Para tal fin se ha adelantado un proceso basado en la apropiación institucional de una metodología para la discusión y evaluación de los resultados obtenidos en las investigaciones del *Boletín de Precios y Compras (P&C)*, publicación de carácter permanente que registra los precios de referencia del mercado y los comportamientos de las entidades en la adquisición de bienes y servicios, para posteriormente adelantar un análisis de la problemática de cada gestión, e identificar, de manera conjunta y concertada, medidas o acciones de racionalización, tendientes a la generación de acuerdos de mejoramiento.

Contratación a la vista

La Veeduría Distrital sirvió de dinamizador para que la administración distrital implementara el proyecto Bogotá Transparente: Contratación a la Vista. La entidad formuló el proyecto inicial que tiene como propósito promover la transformación y fortalecimiento institucional encaminado a generar condiciones técnicas, jurídicas, organizacionales y culturales para garantizar la transparencia y la efectividad de la gestión contractual en el Distrito Capital a través del desarrollo e implantación de medios tecnológicos que faciliten el control social. Se busca disminuir costos de transacción, favorecer la sana y plural competencia entre empresarios y proponentes y, finalmente, elevar los niveles de productividad de la ciudad.

Las quejas y sus soluciones

Las entidades del Distrito están desarrollando acciones para que los reclamos y las quejas se constituyan en una herramienta gerencial y de control social. Para el logro de este objetivo la administración está consolidando un sistema distrital para el registro, trámite y seguimiento de quejas y soluciones, donde cada entidad realiza evaluaciones para identificar y dar solución a los principales cuellos de botella.

El desarrollo de estas acciones incluye la realización de investigaciones y recomendaciones dirigidas a la adopción de los correctivos necesarios. Las quejas y sus soluciones están articuladas en una base de datos interactiva sobre resultados y procesos registrados por parte de las entidades distritales. Esta base comprende los reclamos, las quejas, tipologías más frecuentes y factores estructurales que afectan el desempeño en el servicio al ciudadano.

La entidad también desarrolló un proceso de análisis de quejas y reclamos de los sectores distritales con perfiles, tipologías y cuantificación de quejas y reclamos, documento base para el sistema distrital de quejas y soluciones.

La Veeduría Distrital atiende quejas y reclamos de los ciudadanos sobre la gestión de las entidades distritales. Al respecto, la gestión busca orientar a las entidades para que ellas mismas den respuestas satisfactorias; cuando no sucede así, o se encuentran situaciones irregulares o alejadas de la ética pública, se procede a adelantar las respectivas investigaciones.

Para fortalecer la labor investigadora se suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Fiscalía, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad y la Veeduría Distrital, con el objeto de conformar un esquema de cooperación, cuyo propósito es garantizar la pronta y cumplida justicia frente a aquellos hechos que han sido puestos en conocimiento de la Veeduría Distrital y podrían constituir una presunta conducta punible contra la administración pública en el Distrito.

El control social

Es estimulado y se facilita su expresión y su ejercicio responsable como derecho y deber de los ciudadanos y ciudadanas de acceder a la información, tomar parte en las decisiones que los afectan y de aportar para la apropiación y construcción colectiva de lo público. La Veeduría Distrital está desarrollando programas de formación de ciudadanos y organizaciones, y la generación y el fortalecimiento de espacios ciudadanos para la deliberación y la participación.

Se puede decir que el control social como espacio de la democracia directa, facilita la democratización del Estado y de la propia acción de la sociedad. Dentro de este marco, el control social lleva al diseño de una institucionalidad transparente. Además, el control social surge como una forma sustancialmente diferente de los modelos tradicionales de control: político, fiscal, judicial, interno, disciplinario; pero igualmente es un escenario de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Para generar confianza entre los servidores públicos y la ciudadanía, dentro de la dinámica de control social

están las organizaciones de la sociedad civil que ejercen la participación y control social y forman parte activa en los procesos de rendición de cuentas, lo que permite sacar del anonimato la responsabilidad pública.

Desde su creación, la Veeduría Distrital se ha especializado en la promoción del control social como un derecho y un deber de los ciudadanos para acceder a la información, tomar parte en las decisiones que los afectan y aportar en la construcción colectiva de lo público.

Para estimular la participación ciudadana y el control social la veeduría promovió la creación de espacios ciudadanos de reflexión, sugerencias y recomendaciones conocidos como Observatorios ciudadanos, con el propósito de brindar a la ciudadanía condiciones técnicas y logísticas adecuadas para la deliberación, el ejercicio calificado y efectivo del control social y la generación de propuestas de interés público en torno a temas importantes de la gestión distrital. Para esto, motivó la participación de organizaciones cívicas y comunitarias, ciudadanos expertos, centros de investigación, academia, etcétera, en el seguimiento calificado y la formulación de pronunciamientos y de recomendaciones sobre aspectos de especial interés.

Se constituyeron entonces tres observatorios sobre “Familia y Niñez”, “Régimen subsidiado de salud”, “Participación ciudadana y control social” y se ha estimulado el ejercicio de “Veeduría a la Universidad Distrital”. A estos espacios se han vinculado 100 organizaciones sociales que representan a miles de ciudadanos. Estos espacios incluyen grupos de trabajo interactivo por medio del portal de la veeduría.

En cuanto a visibilidad pública para el control social se han realizado 22 tertulias con periodistas y el alcalde mayor sobre los temas más relevantes para la ciudad, las cuales han contado con la presencia de diversas organizaciones comunitarias, agremiaciones y representantes de la academia y de la administración distrital. De forma complementaria se han emitido 60 programas de televisión *Jugando de locales*, producidos por jóvenes pertenecientes a colectivos locales de comunicación y cuyo propósito es la promoción del control social en temas básicos para el desarrollo local.

En lo referente a servicios públicos, hay que destacar la gestión adelantada en el marco del Convenio 1-010-2001 suscrito por la Veeduría Distrital, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos y las empresas de servicios públicos domiciliarios, con el objeto de aunar esfuerzos institucionales para una más adecuada promoción, cualificación y asesoría a los Comités de Desarrollo y Control Social en el Distrito, con el fin de lograr que sean eficientes y efectivos, cuyo desarrollo se viene ejecutando

a través de un plan de trabajo, compuesto por las líneas de capacitación, asesoría y gestión.

Las acciones de la Veeduría Distrital que contribuyen a hacer más visible la gestión pública y prevenir la corrupción a escala local están dirigidas al diseño e implementación por parte de servidores públicos y comunidades, de herramientas que permitan identificar las etapas en la planeación local, detectar las amenazas y oportunidades de cada una de ellas y establecer estrategias de control social que permitan la construcción de alternativas a los problemas encontrados en las localidades.

Consecuentes con esta perspectiva, la veeduría ha diseñado herramientas de monitoreo a la conformación y desarrollo de espacios y escenarios vitales para la planeación participativa como son los encuentros ciudadanos y los consejos locales de planeación e, igualmente, una guía de seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión local donde el ciudadano, de forma clara y secuencial, puede hacer seguimiento a los proyectos concertados e incorporados al plan de inversión.

Adicionalmente, la Veeduría Distrital presta el servicio de asesoría a la ciudadanía y a sus organizaciones en la definición y ejecución de estrategias de promoción de la participación y el control social a los programas y proyectos que adelanta la administración. Se busca fortalecer la participación en la toma de decisiones y el control social como prácticas cotidianas. En ese contexto, en los tres últimos años se habrán capacitado 20,000 personas en temas como servicios públicos, planeación participativa en las localidades, cultura y democracia, y derechos de la niñez.

En este mismo sentido, la Veeduría Distrital, en alianza con el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana, organizó un Diplomado de Participación y Control Social de lo Público para líderes sociales.

La veeduría ha impulsado un proyecto denominado Consejos Tutelares de los Derechos de las Niñas y los Niños en Bogotá dentro del marco del objetivo del Plan de Desarrollo Familia y Niñez. En desarrollo del mismo se ha propiciado la creación de consejos tutelares en las 20 localidades de Bogotá; el eje estratégico del proyecto es la participación ciudadana y el ejercicio del control social responsable, impulsando la potenciación de la comunidad frente a la protección integral de los derechos fundamentales de los niños y las niñas. En este contexto, han sido elegidos 290 consejeros, 360 ciudadanos relacionados con los grupos de apoyo, 6,000 personas se han vinculado al proyecto, entre ciudadanos y representantes o delegados de organizaciones comunitarias y más de 150,000 personas tienen conocimiento directo del mismo.

De igual forma, dentro de la concepción de que la convivencia se fundamenta en el reconocimiento de unas reglas de juego acordadas colectivamente, la Veeduría Distrital desarrolló el proceso de concertación de las normas que hoy constituyen el Código de Policía. Para ello realizó mesas de trabajo, foros con universidades y discusiones con especialistas y funcionarios distritales expertos en cada tema. Al proceso se vincularon 15,000 servidores públicos distritales y 1,000 organizaciones sociales (universidades, gremios, asociaciones, estudiantes de colegios y universitarios y ciudadanos).

Estos espacios participativos contribuyen a crear una ciudad donde las normas se cumplen por convicción y no por temor a las sanciones, donde existen autorregulación y un fuerte control social y por ende desaparecen día a día las prácticas corruptas, pues la participación ciudadana en la elaboración de las normas necesariamente conlleva legitimidad institucional.

Boletín de indicadores sociales Vivir en Bogotá

En este aspecto también es importante mencionar que la Veeduría Distrital diseñó una estrategia conocida como el Boletín de indicadores sociales *Vivir en Bogotá*, instrumento que permite cuantificar y cualificar los resultados de las políticas públicas a partir de un conjunto de indicadores sociales publicados periódicamente que facilitan a la administración la toma de decisiones y la evaluación y reorientación de dichas políticas, mientras que a la ciudadanía le permite el acceso a la información calificada para el control social. La entidad ha publicado y distribuido los boletines: *Situación de los niños y las niñas en Bogotá*, *Condiciones de vida y del aire en Bogotá*, *Condiciones de seguridad personal en Bogotá*, *Vulnerabilidad social en Bogotá* e *Índice de desarrollo humano*.

Hoja de ruta de seguimiento a iniciativas que se tramitan en el Concejo Distrital

Asimismo, gracias a la buena acogida que tuvo la iniciativa de permitir la visibilidad de las actuaciones del Concejo Distrital, por su mesa directiva, Bogotá cuenta hoy con un instrumento tecnológico de seguimiento e interlocución con sus representantes, conocido como Hoja de Ruta (Control Social, Concejo de Bogotá, D.C.) cuyo sistema de información interactiva ya se encuentra operando con el ingreso de un gran número de ciudadanos.

Dentro del marco de la promoción de la transparencia y de la cultura democrática la Veeduría Distrital apoyó la elección por méritos de los secretarios de las mesas directivas del Concejo Distrital y de las respectivas

comisiones, mediante el ejercicio desarrollado por el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana.

El control interno

Como herramienta gerencial, facilita la evaluación y la autorregulación institucional para obtener mejoras concretas y cuantificables en la gestión. Las acciones para fortalecer el modelo unificado distrital de control interno están dirigidas al desarrollo de autodiagnósticos sistémicos institucionales, sectoriales y distrital, la identificación de riesgos y su administración y la creación de un sistema de indicadores que permitan el autocontrol en tiempo real y un uso continuo por parte de la ciudadanía.

Es importante resaltar que la Veeduría Distrital se ha constituido en el principal aliado de la administración distrital en la implementación de un sistema de control interno. De manera sistemática, ha liderado el fortalecimiento del control interno en el Distrito, basada en la capacitación de los responsables del sistema acerca de la metodología conocida como cibernética organizacional, la cual conduce a un análisis sistémico de los autodiagnósticos institucionales y sectoriales.

La veeduría presta asesorías, formación y capacitación con el fin de que las entidades distritales, con un uso eficiente de los recursos, logren consolidar un sistema de control interno que les brinde el soporte organizacional y técnico para que la toma de decisiones gerenciales esté orientada al cumplimiento de los objetivos misionales, con el impacto y las transformaciones deseadas. En este contexto, en los últimos tres años se han capacitado 300 servidores públicos y se constituyó la Estructura Comunicacional de Control Interno del Distrito.

Por otra parte, se emprendió un proceso de armonización de las relaciones con los organismos de control externo distritales, que contribuyen a fortalecer el control y la autorregulación en el Distrito.

La rendición de cuentas

Es el proceso permanente de información para la evaluación de resultados de la gestión pública y la utilización de los recursos públicos y se fundamenta en la responsabilidad de los servidores estatales frente a la ciudadanía. Establece espacios de diálogo constructivo y facilita la evaluación y el control efectivos en respuesta a las percepciones ciudadanas. La administración está comprometida con una audiencia anual sobre logros, avances y dificultades en la ejecución del Plan de Desarrollo y el estado de las finanzas distritales; y con una audiencia semestral sobre la gestión contractual.

Se trata de un proceso continuo sistemático y participativo que permite generar transparencia y visibilidad en las actuaciones de la administración del Distrito Capital frente a la ciudadanía.

Se han realizado cinco audiencias públicas: tres sobre la gestión contractual y dos sobre resultados de la gestión en relación con el cumplimiento del Plan de Desarrollo. A cada una de ellas ingresaron aproximadamente 1,000 personas y se hicieron alrededor de 300 consultas telefónicas y 100,500 personas accedieron, a través del chat, a la página web de la Veeduría Distrital con motivo de las audiencias.

En estas condiciones se respondieron gran cantidad de inquietudes de los ciudadanos y ciudadanas presentes y algunas de los participantes vía telefónica o por chat. Las preguntas que no fueron respondidas durante la realización de la audiencia, fueron contestadas por las entidades y publicadas en la página web de la Veeduría Distrital. Las audiencias fueron transmitidas por la televisión y contaron con altos niveles de sintonía.

La implementación de una nueva cultura de relación entre el Estado y la ciudadanía destaca la importancia de mecanismos de control preventivo, de fortalecimiento del control social, de la tecnificación de procesos administrativos, de la garantía del derecho a la información oportuna y veraz y de la profesionalización del servicio al ciudadano. Por esta razón, reorientar las organizaciones hacia el ciudadano requiere una nueva cultura de gestión de lo público. Esto significa imprimir condiciones de flexibilidad, de capacidad para interpretar señales de cambio, de velocidad de respuesta y de adaptación a las transformaciones cotidianas, pero requiere ante todo aplicar una ética compartida.

La aplicación de la Política Bogotá Transparente es precisamente una propuesta de liderazgo ético para una gestión de integridad en el Distrito Capital. Por contener estrategias de gran impacto, se puede afirmar que ha mejorado las condiciones de gobernabilidad de la ciudad, facilitado el logro de productos y resultados de la administración del Distrito y elevado la credibilidad y confianza de los ciudadanos y ciudadanas en la gestión de lo público. Es sin duda un mecanismo original para prevenir riesgos tan devastadores como los ocasionados por la ineficiencia y la corrupción, desde un enfoque de control preventivo.

De la manera descrita, la Veeduría Distrital ha contribuido en los últimos años a mejorar la gestión interna de las entidades y a que las inversiones realizadas por cada una de ellas tengan impacto real en el desarrollo de la ciudad. Por otra parte, se ha avanzado en el propósito de vincular a diversos grupos de la ciudadanía en el interés de defender lo público como sagrado,

y fundamentalmente en el reto de construir colectivamente el desarrollo de la ciudad.

Con el conjunto de acciones descritas, se ha realizado un significativo aporte para lograr una gestión moderna y de impacto, que responda mejor a las necesidades de los bogotanos y las bogotanas, con mayores niveles de visibilidad, transparencia, eficiencia y participación efectiva. Sabemos también que así lo ha entendido la administración distrital al haber hecho realidad lo que la Veeduría Distrital proyectó en la construcción del plan de desarrollo: implementar una política de transparencia, como marco de referencia ético para el desarrollo de la gestión pública distrital.

Bibliografía

- PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL CONTROL SOCIAL, 2002, Control social. Módulos “1. Participación en el control social a la gestión pública”; “2 Mecanismos jurídicos para el control social”; “3. Control social a la contratación estatal”; “5. La contabilidad pública: un instrumento para el control social”; “6. Control social de los servicios públicos domiciliarios”; “7. *El municipio usted y la salud*”, Plan Nacional de Formación para el Control Social, Bogotá.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-COLOMBIA, 2000a, Para fortalecer el control ciudadano en Colombia: Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana en Colombia, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 2, Bogotá, Transparencia Internacional-Colombia.
- , 2000b, “Pactos de integridad en Colombia: Primer año de experiencias”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, Bogotá, Transparencia Internacional-Colombia.
- VEEDURÍA DISTRITAL, 2001, *Boletines de Indicadores Sociales, Vivir en Bogotá*, Veeduría Distrital, Bogotá.
- , 2003a, *Política Bogotá Transparente, avances de la Política Bogotá Transparente*, Cuadernos “Bogotá Transparente”, Veeduría Distrital, Bogotá.
- , 2003b, *Procesos de integridad en la gestión contractual*, Cuadernos “Bogotá Transparente”, Veeduría Distrital, Bogotá.
- , 2003c, *Mapas de Riesgos*, Cuadernos “Bogotá Transparente”, Veeduría Distrital, Bogotá.
- , 2003d, *Línea de Base Política Bogotá Transparente*, Cuadernos “Bogotá Transparente”, Veeduría Distrital, Bogotá.
- , 2003e, *Seguimiento a los Planes de Desarrollo Local*, Cuadernos “Bogotá Transparente”, Veeduría Distrital, Bogotá.

———, 2003f, *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional. Memorias*, Veeduría Distrital, Bogotá.

VEEDURÍA DISTRITAL-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, 2002, Cartillas de participación y control social: “Participación y control social de lo público”, “Derechos de los niños y las niñas”, “Educación y Cultura” “Servicios Públicos Bogotá: Administración y desarrollo local”, Veeduría Distrital-Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Quinta parte

INNOVACIONES DEMOCRÁTICAS
EN MÉXICO

Capítulo 18

La reforma democrática del Estado

Jorge Alonso*

Una demanda añosa y persistente de reforma del Estado

DESDE LOS AÑOS noventa algunos partidos opositores, un puñado de académicos y diversos activistas de agrupaciones de la sociedad civil fueron coincidiendo en la urgencia de una reforma democrática del Estado mexicano.¹ Dejemos para otra discusión la temática del achicamiento y debilidad del Estado. Independientemente de su dimensión o pérdida de las facultades que había ido adquiriendo en la primera mitad del siglo XX y de su acotamiento por las fuerzas de la globalización al finalizar ese siglo, se trata de un importante conjunto de relaciones que sigue operando.² Prosigue siendo un tema central la democratización del poder que ostenta.

Indudablemente las actuales transformaciones no pueden ser entendidas en las viejas claves del estudio del Estado. El Poder Ejecutivo en un Estado tiene que ser eficiente, el Poder Legislativo debe responder a las necesidades de los electores, y el Poder Judicial debe ofrecer una justicia que castigue las transgresiones y permita una convivencia equitativa. Pero esto ya no agota la realidad estatal. Hay procesos comunicativos, culturales y morales que van más allá de esa división tripartita. Hay nuevos espacios que van por delante del derecho, y a los que el derecho no ha podido alcanzar. Además, hay tradiciones que se rescatan paradójicamente en procesos modernizadores. Y surgen realidades híbridas de configuraciones añejas impulsadas por novedosas fuerzas que retan a ser nombradas de otra forma. Una clave que sigue siendo fundamental es la de la democracia. Convendría no olvidar el sentido

*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Guadalajara (Jalisco), México.

¹Los datos de este escrito provienen de la consulta de las siguientes páginas electrónicas: www.gobernacion.gob.mx; www.ife.org.mx; www.pan.org.mx; www.pri.org.mx; www.cen-prd.org.mx; www.jornada.unam.mx; www.reforma.com; www.eluniversal.com.mx

²Reformar el Estado no implica darle un papel mínimo. J. Stiglitz (2002) afirma que todos los casos exitosos implican un rol activo del Estado; no un dominio, pero sí una participación.

que el artículo tercero de la Constitución da a la democracia, a la que ve no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En cualquier modelo de reforma del Estado, más después del estrepitoso fracaso económico de la política neoliberal, esta dinámica democratizadora debe pernear cualquier proyecto de reforma del Estado viable, enfatizando al Estado como garantizador de derechos.

Con la alternancia electoral en el año 2000 se vio la necesidad de debatir con mayor urgencia la reforma del Estado. Se debían lograr los cambios fundamentales para llevar a buen puerto la transición democrática. Sin embargo, el nuevo gobierno se vio atrapado en un dilema. O impulsaba cambios que le habían demandado los electores que implicaban el desmantelamiento del autoritarismo del viejo régimen o, para lograr los cambios legales, tenía que aceptar que siguieran intocadas viejas reglas con tal de que todas las fuerzas políticas cooperaran para impulsar las reformas. El PRI aprovechó muy bien esta situación para hacer prevalecer su impunidad y para entorpecer las reformas propuestas por el Ejecutivo. Habría que reconocer que no había mucho margen de operación, si uno de los importantes actores políticos no estaba convencido de la necesidad del cambio democrático. De esta forma el PAN se resistió a pactar con el PRD una reforma electoral para democratizar los sindicatos o para realizar modificaciones que iban en el sentido de impulsar hacia un nuevo régimen político. Una pieza fundamental de la vieja estructura se había desajustado: la Presidencia de la República. Pero eso no bastaba para que la novedad democrática lograda por las elecciones democratizara toda la vida política. Se ha señalado que el país no puede marchar por el rumbo marcado por la alternancia presidencial si no se emprende una profunda reforma democrática del Estado. Los ajustes que se han ido haciendo al régimen y al estilo de gobernar no han garantizado las condiciones para la transición. Siguen urgiendo los cambios que impidan el retorno al autoritarismo y a la exclusión.

En el segundo semestre del 2001 se firmó el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional entre los dirigentes de los partidos y la Secretaría de Gobernación. No obstante, las coyunturas imperaron sobre el modelo de nación que se quería; y no fue sino después de 163 reuniones de diálogo cuando se mostró que, pese a los acuerdos logrados, no había condiciones para que se diseñara de una manera integral la reforma del Estado. El acuerdo mínimo logrado implicaba tres puntos: dotar de autonomía plena al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (para darle certidumbre a sus trabajos), elevar a rango constitucional la garantía de respeto a los derechos humanos,

e impulsar las tres formas de democracia semidirecta: plebiscito,³ referéndum e iniciativa popular. Acontecieron entonces las largas precampañas y campañas electorales y prevalecieron los desacuerdos y las confrontaciones, terminó la legislatura y esos tres puntos no fueron legislados.

El Tercer Informe presidencial hizo ver los graves déficit y contradicciones. El Presidente evaluó que el signo más notable del cambio lo representaba el fortalecimiento de los valores democráticos, y que México no operaba ya bajo la lógica de un régimen autoritario. Sin embargo, se quejó de las reformas postergadas, entre la que destacaba la reforma del Estado. Aceptó que existían problemas al tratar de procesar una cantidad creciente de demandas contradictorias. No pudo menos que reconocer la existencia de una gran desconfianza y recelo social hacia la política. Hay conductas que sin violar la legalidad existente ofenden la moral pública. Crece la exigencia de que cese la impunidad. Sigue el reto de hacer a la democracia más eficaz. El Presidente confesó que no era interés de su gobierno preservar ni restaurar viejas prácticas políticas. No obstante, era consciente de que mientras no se llegara al acuerdo de las nuevas reglas para su relevo, no se podrían colapsar dichas prácticas. Ésa ha sido la más grave contradicción. Mientras no exista una reforma del Estado, lo nuevo se encuentra en odres viejos y seguramente el resultado será desastroso. La Presidencia ha precisado que la reforma del Estado no implicaría su refundación, sino elevar su calidad y modernizar sus instituciones, conciliar el fortalecimiento del Legislativo con el régimen presidencial democrático. En esta lógica la democracia debe permear todas las esferas de la vida pública. Recordando que se habían realizado muchas mesas de discusión sobre la reforma del Estado, el Presidente convocó al diálogo y al entendimiento políticos teniendo en cuenta los reclamos de la sociedad.

Efectivamente, las discusiones han sido muchas y se han tocado todos los temas. Pero no han llegado a buen término. Están las mesas promovidas por el Ejecutivo, las que se han tenido en el Poder Legislativo, las convocadas por la Suprema Corte, las que se han realizado en los medios académicos y los ámbitos de la sociedad civil. No habría que olvidar las propuestas de la Confederación Nacional de Gobernadores. Y habría que tener en cuenta la Convención Nacional Hacendaria. Parece que existe la sensación de que la transición está estancada, inacabada.⁴ Hay mucho planteado que recoge un cúmulo de transformaciones anheladas y exige una nueva ética política. Falta

³ Después de las prácticas del jefe de gobierno capitalino que propiciaron muchos plebiscitos sobre obras, en la Secretaría de Gobernación se empezó a dudar mucho sobre la viabilidad de impulsar esta forma.

⁴ Se ha dado una discusión acerca de si la transición ya concluyó y ahora lo que falta es consolidar la democracia. Ciertamente se dio la alternancia, pero muchas viejas reglas siguen operando y obstaculizando la democratización del país. La sobrevivencia del corporativismo ha sido uno de los grandes obstáculos.

coordinar el conjunto y desembocar no sólo en cambios constitucionales sino en una nueva arquitectura constitucional.

Las principales propuestas de reforma del Estado de la comisión encabezada por Porfirio Muñoz Ledo

Sin duda el esfuerzo por realizar una discusión y una propuesta de manera integral sobre la reforma del Estado ha sido la experiencia de medio año de labores intensas convocada por Porfirio Muñoz Ledo. Presento la lectura que hago de los resultados de esas discusiones, enfatizando aspectos de la democracia social. Un conjunto de 166 personas compuesto tanto por académicos como por políticos de todas las tendencias y orientaciones de manera plural dio forma a la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (Muñoz Ledo, 2001).

Esa comisión recomendó promover una revisión integral de la Constitución. La democracia se funda en derechos. En lo concerniente a derechos humanos y libertades públicas se planteó garantizar la exigibilidad de todo derecho fundamental por medio de leyes constitucionales que reglamentaran su cumplimiento. Se enfatizó la necesidad de establecer la supremacía de los tratados internacionales de derechos humanos frente al derecho interno. Se vio también la conveniencia de contar con mecanismos legales que evitaran la discriminación hacia cualquier persona por razones de sexo, embarazo, etnia, edad, discapacidad, estado de salud, orientación sexual, estado civil, posición política, creencia cultural o religiosa o cualquiera otro motivo en las esferas política, económica, social laboral cultural, civil, etcétera.⁵ Entre los acuerdos logrados en dicha comisión se destacó la integración plena e igualitaria de la mujer en la vida social, cultural, política y económica e introducir un capítulo sobre equidad de género dentro del Plan Nacional de Desarrollo.⁶

Se fundamentó que se debía adoptar la justicia social como política de un Estado que se quería democrático. Los integrantes de la comisión enfatizaron los derechos a la educación pública, laica, gratuita y de calidad. Hay que crear un sistema de educación superior que permita dar coherencia global a

⁵En agosto de 2001 el Poder Legislativo aprobó una reforma al artículo 1o. constitucional en el que se estableció: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

⁶En el Tercer Informe el Presidente apuntó que en su gobierno la equidad de género estaba incorporada en sus acciones y programas; y que estaba promoviendo que los órganos responsables de procurar e impartir justicia adoptaran un enfoque de género.

la actuación de las instituciones educativas y permita reducir las asimetrías existentes entre las instituciones públicas de educación superior y entre éstas y las privadas. Las carencias educativas han sido fuente de todas las marginaciones. Por ello se propuso una educación de calidad como eje del nuevo proyecto de nación, pues sólo la educación de calidad puede ser motor del desarrollo. La promoción de la cultura también tiene que ser un objetivo social del Estado. La presencia de ésta en la cultura debe incrementarse al mismo tiempo que la participación social y privada para democratizar su gestión e incorporar fuentes alternas de financiamiento. Hay que cuidar el desarrollo cultural de cada región.

El Estado debe respetar la diversidad cultural. Se acordó que se definieran con claridad los términos pluriétnico y pluricultural al referirse al Estado; legislar sobre las demandas puntuales de todos los pueblos, sobre su autonomía, acceso a recursos, participación económica y política. Hay que reconocer y garantizar la incorporación de todos los lenguajes que concurren en el tejido social y cultural del país. Las reformas en materia indígena en 2001 quedaron muy lejos de lo signado en los Acuerdos de San Andrés. Los zapatistas y los pueblos indígenas mexicanos han dejado muy en claro que esas reformas no responden a sus justas demandas. Una reforma del Estado tendría que resolver a fondo estos reclamos. La solución a las demandas multiculturales escapa a ámbitos de la legislación tradicional. Se trata de problemas de legitimidad simbólicos y culturales que funcionan de manera meta institucional y extraterritorial. Para los asuntos de las nuevas autonomías habría que atreverse a pensar de una nueva forma.

En la comisión hubo especial empeño en buscar la revaloración del trabajo. Se planteó la urgencia de construir una nueva institucionalidad del sistema laboral y productivo para que sea moderno, incluyente y competitivo en sectores y regiones, cadenas productivas, salarios y productividad, empleos y capacitación. Se destacaron los derechos al empleo y al salario justo. Se propuso una procuraduría que defendiera los derechos de los trabajadores a fin de abatir la explotación laboral. De nueva cuenta se recordaron los compromisos asumidos por el Estado mexicano en distintos tratados internacionales. Respecto a los derechos laborales se tienen que adoptar las medidas legislativas que garanticen la posibilidad de exigir estos derechos. Se destacó el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. La remuneración tendrá que ser equitativa. Se propuso un seguro contra el desempleo, la garantía de “a trabajo igual salario igual” y una remuneración satisfactoria que asegurase al individuo y su familia un nivel de vida digna y protección social. Se destacó el derecho al descanso, al

disfrute del tiempo libre, a una jornada de trabajo razonable y a vacaciones periódicas pagadas. Punto esencial en lo relativo al trabajo fue el tema de la recuperación del poder adquisitivo del salario. Se propuso reconstruir la figura del salario constitucional privilegiando su función social, para lo cual tendrá que concebirse también como un instrumento para una redistribución más equitativa del ingreso. Hay que estructurar una política de Estado de promoción de empleos mediante la educación y capacitación de la fuerza de trabajo y del aliento de la capacidad empresarial para que amplíe la oferta de empleo, estimule la incorporación de trabajadores del sector informal al mercado de trabajo formal, eleve la productividad e incremente de forma gradual y constante los salarios.⁷

Otro de los derechos democráticos irrenunciable, y no respetado actualmente, es el relativo a fundar sindicatos y a sindicarse libremente. Se tiene que reconocer la autonomía de los sindicatos y restablecer el estado de derecho en materia laboral y sindical eliminando intromisiones ajenas a la vida interna de las organizaciones de los trabajadores. Se hizo ver la necesidad de incluir en el capítulo constitucional de derechos humanos todos los derechos laborales.

Un tema muy sensible, tanto por la importancia económica como porque ha sido espacio de terribles violaciones a los derechos humanos, es el relacionado con los migrantes. Una reforma democrática del Estado tendría que abordarlo con mucha sensibilidad y tino. La comisión planteó que se consiguiera garantizar el libre tránsito de personas a través de las fronteras en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales. Se instó a una escrupulosa promoción de la defensa activa de los derechos individuales, civiles, laborales, culturales y políticos de los mexicanos en el extranjero. Las políticas migratorias públicas que se pretendan integrales no pueden eludir la especificidad de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes. Hay que asegurar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en ambas fronteras, en el interior y en los países de destino.

Se hizo ver cómo México había transitado de un modelo de crecimiento económico hacia dentro a un modelo hacia el exterior sin soporte tecnológico y financiero que permitiera aprovechar sus ventajas. El cambio ha ocasionado ruptura de cadenas productivas y ha marginado a la mayoría de la población de los frutos del comercio internacional.⁸

⁷En el Tercer Informe de Gobierno se reconocieron como problemas graves causantes de desaliento la inseguridad, el desempleo y el salario insuficiente.

⁸En el Tercer Informe el Presidente adujo la importancia de reactivar el mercado interno.

Se ha comprobado que la mayoría de los productores de los países con los que México comercia reciben del Estado una gran variedad de apoyos (como financiamiento, infraestructura, innovaciones tecnológicas y científicas) dentro de una verdadera política industrial. La comisión urgió a diseñar una política industrial de Estado, democrática y de largo plazo, con capacidad para aprovechar las ventajas comparativas y crear otras nuevas en sectores específicos.⁹ Se debe poner en marcha una política de fomento integral y descentralizado a las micro, pequeñas y medianas empresas. Se necesita implantar los mecanismos necesarios para que la banca de desarrollo participe activamente en el otorgamiento de créditos a este tipo de empresas que son las principales generadoras de empleo. Se recalcó la urgencia de llegar a una política fiscal de Estado de largo plazo.¹⁰ Los objetivos prioritarios de una nueva política fiscal deberían ser el incremento de la recaudación, el fortalecimiento del estado de derecho y la promoción del desarrollo y el empleo. De esta forma se tendrían que armonizar con criterio de equidad las cargas impositivas (tanto impuestos directos como indirectos) por segmentos de ingreso de la población, y establecer sistemas tributarios simplificados y transparentes que limitaran la discrecionalidad administrativa. Otro imperativo en esta materia apunta a modificar con criterios de equidad y proporcionalidad la distribución entre la Federación, los estados y los municipios de las recaudaciones para el gasto público, y dar prioridad en el reparto de los recursos recaudatorios del país a los proyectos estatales de inversión.¹¹ La reforma del Estado tiene que afrontar con imaginación creadora el fortalecimiento de un auténtico federalismo. Se tendría que dar un trato equitativo a problemas de diferente matiz. No puede mantenerse la prohibición de la asociación intergubernamental; hay que atreverse a aceptar formas horizontales de asociación entre gobiernos estatales o municipales que instaure órdenes intermedios de gobierno para una mejor coordinación de acciones.

Se apuntó la conveniencia de establecer para el Banco de México mecanismos de rendición de cuentas ante el Poder Legislativo e incluir la promoción del desarrollo y el empleo entre los objetivos constitucionales de dicho banco.

Se defendió el concepto de sustentabilidad, el cual debería pasar a la Constitución a fin de asegurar la preservación de la biosfera y garantizar con

⁹ Stiglitz (2002) ha demostrado cómo los países que han sido fieles discípulos de las recetas del FMI se encuentran en graves aprietos, y los que han enfrentado la globalización selectivamente haciendo prevalecer sus ventajas han conseguido crecimiento económico, como los países de Asia del Este.

¹⁰ En el Tercer Informe se apuntó que la debilidad fiscal del Estado mexicano incidía en su falta de capacidad para revertir los desequilibrios sociales.

¹¹ En el Tercer Informe se esperaba que la Convención Nacional Hacendaria consiguiera mayor equilibrio entre la autonomía de los municipios, la soberanía de los estados y las atribuciones de la Federación.

un espíritu profundamente democrático el derecho de las generaciones futuras a un medio ambiente sano. Hubo un amplio consenso en cuanto a la pertinencia de la formulación de una política ambiental de Estado. Toda persona debería tener la facultad de solicitar en cualquier momento la protección de la justicia cuando su derecho a un medio ambiente adecuado fuera amenazado o violado por actos de autoridad que pudieran generar o estuvieran generando agravios no reparables o de difícil reparación. El programa nacional de energía debe tener en cuenta la reconversión industrial y tecnológica para el empleo de los hidrocarburos bajo modalidades sustentables, la sustitución de fuentes de energía de contaminantes a no contaminantes y de no renovables a renovables en un horizonte de largo plazo, considerando las necesidades de un crecimiento económico y social equitativo para las generaciones actuales y futuras. La reforma del Estado debe incluir el establecimiento de un sistema de control ambiental para lograr una adecuada relación de costo y beneficio, entre cuidado ambiental y producción de energéticos para un desarrollo sustentable. Fue abordada la problemática del agua, elemento imprescindible en las definiciones geopolíticas, como un medio estratégico para el desarrollo nacional, regional y local. Se insistió en que el agua es materia de seguridad nacional.

La reforma democrática del Estado no se puede agotar en una reforma política, pero la incluye de manera relevante. En lo electoral es donde se han hecho más avances, pero también en donde se han resentido enormes distorsiones. Cada elección muestra las graves deficiencias. En esta materia hay una larga lista de pendientes. Se ha visto necesario eliminar la duplicación de funciones electorales y adoptar un sistema federal en el cual la autoridad electoral nacional organice y vigile las elecciones federales, estatales y municipales. Un punto nodal tiene que ver con la ampliación de las facultades de fiscalización de la autoridad electoral sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos, incluyendo precampañas, y fortalecer el papel del IFE en el ámbito de la difusión de la cultura democrática. Otro punto muy debatido ha sido la falta de una normatividad que impida que los programas públicos se usen en beneficio de cualquier partido político. Se ha planteado la urgencia de prohibir a toda autoridad que haga proselitismo a favor o en contra de algún partido o candidato a través de sus programas de gobierno. También se tendría que prohibir la realización de campañas propagandísticas del quehacer gubernamental durante los periodos electorales. Otra distorsión ha sido la inclusión de senadores electos por principio de representación proporcional, forma que debería desaparecer. Se han discutido la reelección de legisladores y la reducción de su número, la segunda ronda electoral, la disminución de los tiempos de precampañas y campañas, la homologación de los calendarios

electorales para todo el país, la reducción de la Cámara de Diputados, y el establecimiento de candidatura independientes. Falta precisión y rigor en lo relativo a los delitos electorales, por ejemplo la violación de los topes de campaña, como causales de nulidad de una elección. Una constatación fue que el acceso de los partidos a los medios era todavía muy inequitativo. Se estudió la propuesta de prohibir a los partidos que compraran tiempo en los medios; esto correspondería al IFE.

Una de las propuestas de la comisión tuvo que ver con la incorporación a la legislación electoral de una cláusula de género que limitara a 60 por ciento la proporción de personas de un mismo género y la sanción en caso de incumplimiento.¹²

En la comisión se discutió la conveniencia de la revocación del mandato. Se aceptó que en un régimen democrático debían existir reglas claras para el ejercicio del poder, para combatir la discrecionalidad, el abuso y el exceso, pero también mecanismos para asegurar la gobernabilidad. Se recalcó que la adaptación de esa figura podría provocar inestabilidad política en el país. Se tendrían que indagar formas para que la ciudadanía pudiera participar en la formulación de la propuesta para normar la revocación de decisiones administrativas que afectaran el interés de la comunidad. En la comisión se acordó que debía reformarse el recurso para fincar responsabilidades a los servidores públicos. Se tienen que eliminar los obstáculos que impiden sancionar a los funcionarios responsables de irregularidades lo cual propicia impunidad.

Entre las reformas pendientes se encuentra el otorgar a los mexicanos residentes en el extranjero el derecho a votar y tener representación en el Congreso. Este punto ha vuelto a ser considerado como urgente por las fuerzas políticas.

Otro pendiente que ha estado ya mucho tiempo esperando es el relativo al Distrito Federal.¹³ Se le debe otorgar plena autonomía, compatible con su condición de sede de los poderes federales. Esto implica que se constituyan plenamente los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del gobierno

¹² El 24 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición al Cofipe en la que se estableció que los partidos políticos promoverían y garantizarían la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. De la totalidad de solicitudes de registro tanto de las candidaturas de diputados como de senadores en ningún caso incluirán más del 70 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas, en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista debería haber una candidatura de género distinto.

¹³ Pese a acuerdos unánimes de las fuerzas políticas en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y con votación favorable en la Cámara de Diputados en julio de 2004, la reforma del Distrito Federal permanecía estancada en el Senado.

del Distrito Federal, y la creación de instancias de gobierno equivalentes al municipio libre gobernadas por un cabildo integrado por representación proporcional pura en un gobierno encabezado por un alcalde. Una reforma democrática tendría que conseguir mayor representatividad y participación de los comités vecinales.

En un sistema político pluripartidista con alternancia en el poder resulta antidemocrático e incongruente que algún partido utilice en forma exclusiva los colores de la insignia nacional.

Otros pendientes en el ámbito federal que ya han tenido avances en las entidades federativas son las formas semidirectas de plebiscito, referéndum e iniciativa popular.¹⁴

Se analizó la conformación de la representación política que no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas. Ésta ha sido restringida a la simple elección de representantes. Las decisiones gubernamentales que afectan de modo inmediato a la ciudadanía son ejecutadas unilateralmente por la administración pública; en ciertos casos carecen de aceptación general. Se hizo ver que participación ciudadana y representación política no podrían concebirse como conceptos extremos, pues eran complementarios. Se vio que la reforma democrática del Estado debía prever un tratamiento distinto de la relación de los poderes con la sociedad. Se propuso así el principio de participación ciudadana, que se debería incluir en las disposiciones constitucionales con carácter de decisión política fundamental. Una propuesta fue que el titular del Poder Ejecutivo y su gabinete se mantuvieran enterados de las actividades y propuestas de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil para que conocieran de primera mano las inquietudes que preocupan a diversos sectores de la sociedad, así como prever políticas más adecuadas y atender las necesidades sociales. En el diseño de las políticas estatales debería garantizarse la participación de los destinatarios. La participación ciudadana debería ampliarse a los procesos legislativos y a los de decisión administrativa.

Respecto a las innovaciones institucionales, también se planteó la conveniencia de disponer legal y políticamente de instrumentos y procesos que fortalecieran valores y conductas de cultura política democrática, entre otras: la participación, la representación, la tolerancia, la información y la solidaridad. Para esto se tendrían que promover instrumentos jurídico-políticos

¹⁴ En la segunda semana de septiembre de 2003 se dieron a conocer los resultados de la Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas patrocinada por la Secretaría de Gobernación. Un 78 por ciento de los encuestados consideraba que el gobierno debía someter a votación de los ciudadanos las decisiones más importantes.

y procesos operativos viables en la currícula educativa, en la acción de los medios de comunicación, en los partidos, en las organizaciones intermedias de la sociedad y en la conducta y relación entre gobiernos y ciudadanía. Se especificó que los derechos políticos tendrían que formar parte del capítulo constitucional de los derechos humanos.

Punto medular fue el examen del impacto de los modernos medios de comunicación sobre las sociedades contemporáneas como formadores de opinión y transmisores de ideas e información. Se insistió en el derecho a la información. Se avanzó en distinciones importantes. La libertad individual de expresión y el derecho social de información tenían que entenderse como conceptos diferentes: la primera correspondía a un derecho individual que establece al Estado una obligación de no hacer, mientras que la segunda era un derecho social que implicaba un deber hacer del Estado. Se propuso redactar un nuevo artículo 7o. constitucional cuya meta sería garantizar el derecho a la información y obligar a la transparencia estatal. Los poderes públicos tienen la obligación de informar sobre asuntos de su competencia y respetar el derecho de los ciudadanos a conocer la información que el Estado tenga acerca de sus personas.¹⁵ Se planteó también que debería expedirse una ley de archivos públicos y determinar el libre acceso a los mismos.

En cuanto a los medios masivos, el reconocimiento de los derechos ciudadanos de acceso a la información, debería abrir la posibilidad a la réplica, la rectificación y la aclaración. Uno de los grandes pendientes de la democracia mexicana es la falta de una legislación adecuada en materia de medios masivos de comunicación. Durante décadas se fomentaron diversos mecanismos de censura e intervencionismo gubernamental en los medios de comunicación, al mismo tiempo que se estimuló el surgimiento y consolidación de poderosos grupos económicos, particularmente de los medios electrónicos, que alentaron el autoritarismo, la unanimidad oficial y la manipulación informativa. Entre las condiciones que contribuyeron a crear esta situación se encuentra el manejo discrecional y poco transparente de los mecanismos para otorgar las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión. En el marco de una reforma democrática del Estado, el otorgamiento de concesiones de un bien nacional debe estar resguardado por el mismo, asegurando que su uso y explotación sean para el beneficio colectivo. Se tiene que asegurar que las concesiones se otorguen con imparcialidad y eficacia, y nunca mediante decisiones unilaterales y discrecionales. Por lo tanto se propuso la creación de un organismo constitucional autónomo con participación

¹⁵ A mediados de 2001 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

ciudadana, responsable de regular los medios de comunicación electrónica y de otorgar los permisos y autorizaciones respectivos velando por el interés nacional. Obviamente éste y los demás órganos autónomos propuestos en la reforma del Estado tendrán que rendir cuentas al Congreso de la Unión.

En un cambio de régimen es indispensable que se esclarezca debidamente el pasado para poder construir el futuro. La comisión propuso el nombramiento de una Comisión de la Verdad que indagara con transparencia los delitos graves en materia de derechos humanos.¹⁶ La comisión demandó, además, un organismo con facultades para fincar responsabilidades a personas que hubieran atentado contra el patrimonio de la nación.

Punto crucial es el relativo a la reforma de las fuerzas armadas. Se propuso revisar la normatividad militar legal y reglamentaria para terminar con el uso de la discrecionalidad en materia de ascensos y recompensas, disciplina y remuneraciones, y establecer un esquema de seguridad social eficaz así como revisar la subsistencia del fuero de guerra en tiempos de paz y prohibir la participación de las fuerzas armadas en tareas ajenas a su misión constitucional, como son las de seguridad pública y combate al narcotráfico. También se planteó la creación de un cuerpo militar femenino con el objeto de que las mujeres pertenecientes a las fuerzas armadas tuvieran un trato adecuado.

Finalmente, la comisión recomendó incorporar a los principios constitucionales de política exterior los de promoción y protección de los derechos humanos y de la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones, así como pugnar por la democratización de los organismos internacionales.

¹⁶ En enero de 2002 se creó una fiscalía especial para la guerra sucia y se abrieron los archivos de la policía política del priísmo, pero su desempeño no ha dejado satisfechos a los agraviados. Las integrantes del grupo Eureka consideran que la fiscalía especial no ha servido y que sigue la impunidad. En el foro organizado por *La Jornada* y la Casa Lamm el 19 de agosto de 2003 sobre la guerra sucia en México, Rosario Ibarra dudó que se fuera a castigar a los responsables de la guerra sucia, porque estaba convencida de que se había pactado con ellos. Teme que quedarán impunes los responsables de 1968, de 1971 y de toda la guerra sucia de los setenta y ochenta. Había desencanto por los nulos resultados de la Fiscalía Especializada para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado pues, pese a los suficientes documentos y testimoniales, los principales responsables siguen impunes. Ahí el abogado Hernández Gamundi precisó que los delitos cuya eventual prescripción estaba analizando la Suprema Corte de Justicia de la Nación cometidos en 1968, 1971 y en la guerra sucia fueron crímenes de Estado cometidos por un grupo político. Como ese grupo se mantuvo muchos años en el poder no se puede aducir ese tiempo para alegar prescripción. Además, dado que no se abrió ninguna averiguación previa y no hubo investigación correspondiente, tampoco puede haber prescripción. Posteriormente, la Suprema Corte dictaminó que esos crímenes no habían prescrito. Durante 2004 hubo señalamientos hacia los principales responsables, como el ex presidente Echeverría. El PRI, como ha sido su costumbre, pese a sus divisiones, cerró filas para salvaguardar la impunidad. El ejército no acababa de asumir que los juicios que implicaban a militares iban contra personas y no contra la institución. En julio de 2004 el ex embajador ante la Unión Europea, Porfirio Muñoz Ledo, argumentó que la comisión que él encabezó había propuesto una Comisión de la Verdad, pues urgía un deslinde con lo sucedido en el pasado, para conocer lo que había sucedido. Las transiciones implicaban un deslinde con lo ocurrido en el pasado y refundar instituciones. La reconciliación con el pasado no debía implicar impunidad para nadie. Otros aducían que podría llegar el perdón, pero después de haber sabido lo que había acontecido en la guerra sucia.

Una reforma democrática del Estado implica salvaguardar la rectoría económica del mismo con justicia social. Ésta tiene como objeto la superación de la desigualdad y de las inequidades socioeconómicas de la población. Dicha reforma tiene que resolver adecuadamente la combinación de libertad y justicia. No se puede renunciar a una para fortalecer la otra. Un Estado democrático tiene la tarea de resolver la inmensa brecha de inequidad que divide a la sociedad mexicana. La comisión recalcó que había que definir a la justicia social como política de Estado. La rectoría del Estado democrático en la economía implica su capacidad y facultad, bajo controles democráticos, para dar coherencia y eficacia a la economía y al desarrollo nacionales. Tal rectoría debería entenderse y practicarse como una función nacional que involucre y organice a todos los actores económicos y sociales. Hay que buscar la construcción de consensos nacionales de largo plazo que puedan traducirse en genuinas políticas de Estado.

De estos planteamientos se ha dicho que son una lista de buenos deseos, y que mejor sería jerarquizar algunos puntos de realización inmediata. Ciertamente se trata de una visión compleja que involucra una gran gama de tareas y actividades que tienen que llegar a expresarse constitucionalmente. Se trata de una meta difícil, pero alcanzable. Se han hecho algunos avances puntuales, pero quedan muchas insatisfacciones sociales. Si no se enfrenta el reto de una manera imaginativa, la transición quedará abortada, y la regresión autoritaria permanecerá como una amenaza realizable.

Los planteamientos en 2003

Las discusiones entre las fuerzas políticas sobre la reforma del Estado han proseguido. El examen de los comicios federales del 2000 y del 2003 permitió visualizar los enormes vicios que aquejan a las elecciones mexicanas. Ciertamente muchas de las reformas realizadas nos han permitido avanzar hacia la transición democrática. Pero han aparecido sus límites, y hacen faltas otras. El modelo de realización de las campañas ofrece el mejor de los mundos a los partidos y a las empresas oligopólicas de medios electrónicos de comunicación; pero es el peor de los mundos para los ciudadanos y para la democracia. El modelo estadounidense se basa en recursos privados pero tiene un enorme gasto en medios de comunicación. El modelo europeo ofrece recursos públicos pero circunscribe tiempo y gastos en medios de comunicación. El modelo mexicano combina mucho dinero público para los partidos, excesivo y ofensivo para una mayoría sumida en la pobreza. Tenemos partidos ricos y dispendiosos frente a un pueblo empobrecido. Además aprovechan los hue-

cos de la ley para hacer correr una gran cantidad de dinero privado no reportado. El gasto en los medios electrónicos es desmedido y por largo tiempo. Se ha comprobado que un alto porcentaje de los que ganan está relacionado con el gasto que hace en campañas. En la actual coyuntura muchos puntos han vuelto a ser puestos en la mesa de discusión, renacen viejas propuestas y se añaden nuevas. Podemos sintetizarlas en cinco capítulos: Poder Judicial, Ejecutivo, Legislativo, partidos y medios de comunicación.

No podrá haber reforma del Estado sin una profunda reforma del Poder Judicial. Es el más oscuro y corrupto de los poderes;¹⁷ necesita una sacudida democratizadora. Se debe llegar a un régimen presidencial democrático y hacer explícitas las facultades reglamentarias del Ejecutivo. A propósito del viejo ritual de la presentación de los informes presidenciales, Muñoz Ledo (2003) ha planteado la necesidad de separar la personalidad presidencial como jefe de Estado y como jefe de gobierno. En su primer carácter debe dar un mensaje a la nación, como jefe de gobierno debe exponer y debatir con el Legislativo las realizaciones. El Poder Legislativo necesita trabajar más (ampliar sus periodos de sesiones), ser más eficiente y transparentarse. No bastaría con la reelección de los diputados para que hubiera control de éstos por parte de los electores, requiere que dé cuentas a los ciudadanos de su actividad. Por lo menos debería someterse como el Ejecutivo a la normatividad de la transparencia y acceso a la información.¹⁸ Se debe acabar el tráfico de influencias: ya no es posible seguir tolerando que legisladores con información e influencias adquiridas gracias a sus puestos públicos litiguen contra bienes estatales con la complicidad de jueces que dependen de tales legisladores para su recomendación y ratificación. Otra cuestión urgente es terminar con la sobrerrepresentación y acordar fórmulas que traduzcan en escaños la proporción de los votos de cada partido.¹⁹

El apartado más urgente y nutrido tiene que ver con los partidos y las elecciones. Para que haya una sana democracia debe existir un sistema de partidos democráticos fuertes. Sin embargo, el existente es prepotente hacia la sociedad y muy débil en su correlación. Se ha pasado a una partidocracia alejada de los intereses de los ciudadanos. Se legisla teniendo en cuenta los beneficios partidistas y no los de la sociedad en su conjunto. Esto oca-

¹⁷ Como muestra bastan las denuncias que surgieron en septiembre de 2003 en cuanto a la protección por parte de jueces a narcotraficantes, o la aceptación por un juez de una garantía presentada por Cabal Peniche en donde el valor de la isla que amparaba su fianza no correspondía a la realidad.

¹⁸ Cuando se demanda rendición de cuentas se alude no sólo a que haya transparencia sobre los recursos sino también sobre la actuación y los resultados del desempeño público.

¹⁹ Como resultado de las elecciones federales del 2003 el PRI, con un 37 por ciento de los votos, sin contar los diputados que tiene simulados como si pertenecieran al partido verde, ocupa un 45 por ciento de la cámara.

sionó que, en los primeros comicios federales del siglo XXI, seis de cada 10 electores no acudieran a las urnas, y que aumentara el número de votos nulos por repudio a los partidos. A pesar de que en muchos foros los partidos hayan manifestado estar de acuerdo en una importante cantidad de propuestas para una reforma del Estado, ésta siempre queda postergada, supeditada a los intereses inmediatos de determinados partidos que aducen situaciones coyunturales para evitar los acuerdos. Los partidos tienen un exceso de recursos públicos porque así lo han legislado. Cuando tuvieron oportunidad de hacer recortes, simularon que los harían y dejaron correr el tiempo para no modificar una legislación hecha a su medida. Los ciudadanos tienen muy poca confianza en los partidos como lo revelan tanto la primera como la segunda Encuesta sobre Cultura Política realizadas desde la Secretaría de Gobernación en los últimos años. Entre los grupos ciudadanos existe la preocupación de que los acuerdos a que lleguen los partidos supongan tan sólo cambios cosméticos, para tranquilizar la opinión pública, pero que en el fondo les sigan dando posibilidades de beneficiarse o de sacarle la vuelta a las restricciones. El comportamiento de los partidos ha provocado en amplios sectores ciudadanos dos fenómenos: el primero tiene que ver con esas capas ciudadanas que impulsaron los cambios democratizadores en la década de los noventa, que a inicios del siglo XXI se encuentran agotadas y desesperanzadas; otros sectores, sin embargo, han preferido buscar nuevas formas de hacer política alejados de los partidos y recelosos del Estado. El divorcio entre partidos y sociedad nada bueno ofrece para el avance de la democracia. Se requeriría que los partidos tomaran conciencia de ello (examinando el abstencionismo y los resultados de las encuestas) para que emprendieran una profunda reforma democratizadora. Los partidos son proclives a la simulación. Pueden tener documentos con proclamas y reglas democráticas que no cumplen. Pero lo patético es que existan partidos que ni aún en sus documentos básicos se comprometan a las formas democráticas más elementales. Por otra parte, es escandaloso que los partidos cierren filas y no permitan que sea tocado ninguno de sus dirigentes, enviando así el mensaje de que la impunidad es su divisa y que no permitirán que la ley se aplique a sus miembros. Mientras estas actitudes no cambien, los partidos y la sociedad seguirán por caminos opuestos y se ahondará más la crisis de aquellos.²⁰ Otra lacra que ha ido creciendo en los procesos electorales es la agudización de las llamadas guerras sucias. Hay enti-

²⁰ Hay muchas propuestas puntuales, pero sin gran coherencia en el conjunto. Aunque hay un ánimo de quitar obstáculos a diputados y presidentes municipales para que puedan reelegirse, para evitar los vicios de partidos en manos de pequeños grupos y aun de familias, se ha propuesto que se prohíba la reelección de las dirigencias partidistas.

dades federativas en las que ya se ha planteado el hacer reformas para sancionar a partidos y candidatos que incurran en ese tipo de campañas.

Una de las demandas más apremiantes tiene que ver con los recursos de los partidos. Lo primero es que también se le pueda aplicar la ley de transparencia y que los ciudadanos puedan consultar sus cuentas. Existe un consenso en cuanto a que los recursos públicos de los partidos deben reducirse sustancialmente. También debe haber más vigilancia y transparencia en los orígenes y destino de los recursos provenientes de fuentes privadas. Se tienen que establecer nuevas normas que regulen con precisión tanto el financiamiento público como el privado. Hay que limitar las cantidades que puedan dar los particulares y evitar los donativos de personas morales. Hay muchas lecciones en los casos tanto del Pemexgate como el de los Amigos de Fox para introducir correctivos legales. Se deben reglamentar campañas y precampañas. Se ha propuesto alejarse del modelo estadounidense y acercarse más al modelo europeo. Los tiempos tienen que acortarse. En aras de la equidad, los partidos deberían tener prohibida la contratación de tiempo en medios electrónicos, facultad que debería pasar al organismo electoral. Al IFE se le tienen que ampliar las facultades de fiscalización sin los límites del secreto bancario para que ésta sea más rigurosa y confiable. Los electores han mostrado que prefieren el pluripartidismo, pero acotado. Hay que elevar los porcentajes requeridos para otorgar el registro a un partido y así evitar que se conviertan en franquicias y negocios grupales.²¹ También se debe establecer que los bienes sean adquiridos a nombre de los partidos y no de las personas que los manejan, y que se integren al patrimonio público si se llega a perder el registro. Hay que abrir espacios a la participación de agrupaciones locales para que puedan participar en elecciones municipales. Es aberrante que se obligue a los ciudadanos de todos los municipios a aceptar candidatos de ofertas partidistas sin ninguna inserción regional y que los grupos que sí tienen actividad no puedan participar en los comicios. La actual legislación obliga la asignación de recursos públicos a los partidos nacionales por doble vía: la federal y la local. Esto debería revisarse o, al menos, establecer limitaciones para que partidos con

²¹ Como ha sido costumbre, cuando se hacen modificaciones legales éstas quedan por detrás de lo que dicen que persiguen. Esto sucedió con los cambios introducidos al Cofipe por el Poder Legislativo en diciembre de 2003. Aduciendo que había que impedir la proliferación de partidos que no tuvieran base ciudadana, se estableció que sólo podían aspirar a constituirse como partidos las agrupaciones políticas nacionales. En los requisitos se elevó el número mínimo de afiliados y de asambleas (3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas o 300 en 200 distritos uninominales). Los nuevos partidos no podrían realizar frentes o establecer alianzas electorales con ningún otro partido en su primera contienda electoral. La crítica fue que los partidos constituidos cerraban la entrada a organizaciones de ciudadanos, y que imponían restricciones que algunos de los partidos con registro no podrían cumplir si se les aplicara. Esta modificación se vio como una barrera de protección para las burocracias partidistas ya constituidas.

registro nacional que no tengan presencia en los estados (normada por un porcentaje) dejen de percibir recursos públicos locales. Otro renglón importante tiene que ver con los topes de campaña y las sanciones para quienes no los cumplan. Quien gane una elección apoyado en esa situación debería perder el cargo obtenido, pero debería tenerse mucho cuidado en la formulación legal para no beneficiar a otros que también hayan sobrepasado los topes. También habría que examinar la sanción que impidiera a quien quebrase los topes poder participar como candidato durante determinado tiempo.

Entre las demandas previas a la renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral a finales de octubre de 2003 estaba la de garantizar que ese organismo electoral no se descuidaran, ya por la vía de cuotas partidistas, ya por una cerrada burocratización.²²

Las propuestas de una reforma electoral en el primer semestre de 2004

Los principales partidos han intentado en diversas ocasiones lograr acercamientos para tratar la temática de la reforma del Estado. El gobierno de Fox ha reiterado que el cambio democrático sólo se consolidará por medio de dicha reforma. Pero los intereses partidistas y las coyunturas de diversas contiendas electorales y de conflictos políticos han influido en que los acuerdos se vayan posponiendo. Cuando las fechas y la economía apremian, se ha llegado a determinadas puntualizaciones, sobre todo en materia electoral. En febrero de 2004 el gobierno anunciaba que era viable la aprobación del voto de los mexicanos en el exterior. En marzo los principales partidos habían llegado al planteamiento de la necesidad de reducir el costo de la política gradualmente, de limitar los tiempos de las campañas, de proponer que sólo el IFE pudiera contratar tiempos en medios electrónicos de comunicación, de la regulación de las campañas internas de los partidos, de ampliar las facultades del IFE, que podría contar con información fiscal, bancaria y judicial, y con la eliminación del secreto bancario para quienes hicieran aportaciones a las campañas. También se había conseguido que se discutiera que los debates políticos contribuyeran a la formación cívica. Se hicieron propues-

²² Entre las propuestas planteadas estaban las de instaurar la sucesión escalonada de consejeros, el que éstos no hubieran pertenecido a partido alguno en por lo menos cinco años antes, y que se les prohibiera formar parte de un gobierno emanado del proceso electoral en el que hubieran desempeñado su función arbitral. La realidad echó para atrás lo que ya se había conseguido en la constitución del Consejo General en 1996. Con la anuencia de sólo dos partidos (PRI y PAN) se constituyó un Consejo General que obedeció a cuotas partidistas, y varios de los nuevos consejeros electorales tenían clara militancia. La autonomía del organismo quedó cuestionada. Pese a que la forma como se nombra a este consejo ha quedado evidenciada como propiciadora de manipulación partidista, en los diferentes listados de reformas políticas no se encuentran propuestas que corrijan este mal.

tas que tomaron cuerpo en un documento para discutirse en el Legislativo. Simultáneamente, y de forma paralela, el Ejecutivo mandó al Congreso una propuesta de reforma electoral que contemplaba los principales puntos de los partidos, a saber: reducción de los tiempos de campaña, regulación del financiamiento de las precampañas, topes a las aportaciones de particulares y el otorgamiento de mayores atribuciones al IFE para la fiscalización de los partidos. Pero en lugar de que las coincidencias impulsaran los acuerdos, provocaron resentimiento en el Poder Legislativo. Se interpretaba que el Ejecutivo obstaculizaba los acuerdos necesarios por no haber dialogado al respecto con los partidos. Había, además, una importante diferencia en el tema de la utilización de los medios electrónicos en las campañas electorales. Mientras la propuesta de Fox no aludía a estos medios, la de los partidos de oposición pretendía que el IFE tuviera la facultad de contratar espacios propagandísticos a petición expresa de los partidos. Al convertir al instituto intermediario necesario se facilitaría que el tope de las campañas no fuera rebasado y se impediría que terceras personas, como fue el caso de los Amigos de Fox, contrataran esos espacios.

Desde el Ejecutivo se argumentaba la conveniencia de que los comicios se celebraran en una sola fecha, para que una prolongada situación de campañas por todo el país no alentara la confrontación en detrimento de los acuerdos entre los actores políticos. El Ejecutivo también anunció otros temas que tenían que ver con algunos renglones de una reforma del Estado, como la reforma integral del sistema de justicia penal y la urgencia de alcanzar un paquete de reformas llamadas estructurales: fiscal, del sector energético y del mercado laboral.

Las discusiones fueron muy fluidas en aquellos meses. No había una postura fija, puntos que parecían que habían alcanzado consensos eran de nuevo revisados y saltaban a la palestra nuevos planteamientos. Senadores priístas consideraron necesario que hubiera una ley de partidos políticos, que se regulara la vida interna de los mismos (hacer públicos los procesos de elección de candidatos, sujetar las precampañas a un calendario, hacer obligatorio el registro contable de las precampañas, evitar que camarillas o facciones se apoderaran de ellos), propusieron reglas para terminar con los partidos familiares (acotar el número de postulaciones a cargos populares entre familiares de la dirigencia) y se volvió sobre el tema de evitar el tráfico de influencias en el Congreso. El PRI consideraba necesario revisar la reciente modificación que incrementaba los requisitos para la constitución de nuevos partidos (se debían tener 4,000 y no 3,000 afiliados en por lo menos 16, y no 20, entidades federativas).

Pero no sólo las dirigencias hacían planteamientos, también sectores de los partidos acotaban propuestas en discusión. Por ejemplo, para los legisladores de la CNC resultaba importante que para propaganda televisiva no se destinara más del 30 por ciento de lo recibido por cada partido.

Los partidos se enfrascaron en el punto de la pertinencia de la equidad en el acceso a televisión y radio mediante tiempos oficiales. El PT denunció la corrupción que imperaba en el manejo de los fondos destinados a los partidos y el financiamiento privado ilegal tanto nacional como extranjero que compraba candidaturas y privatizaba el poder político, por lo que propuso la prohibición total del financiamiento privado y del uso de los medios de comunicación en las precampañas. También se pronunció por la flexibilización de las coaliciones, por la cancelación de las candidaturas a los personajes que violentaran los topes de campaña, y que fueran los partidos quienes dispusieran de los tiempos oficiales del Estado para realizar propaganda en los medios de comunicación electrónicos.

Otro punto muy debatido fue el relativo al voto de los mexicanos en el extranjero. La Secretaría de Gobernación presentó a finales de marzo de 2004 un proyecto al respecto. A quienes radicaban o trabajaban en el exterior se les daría una clave de identificación para que pudieran votar en las elecciones presidenciales del 2006 por medio de computadora. El IFE tendría que dar las soluciones técnicas para proteger la certeza del voto. En el PRD se hablaba de la ampliación a 40 de las diputaciones plurinominales para otorgarlas a los migrantes. En abril el gobierno y los partidos, a excepción del Partido Verde, firmaron un acuerdo para impulsar una iniciativa que permitiera el voto de mexicanos en el extranjero en los comicios presidenciales de 2006. Los puntos destacables de ese acuerdo eran que los mexicanos que se encontraran fuera del territorio nacional podrían votar a partir de la elección presidencial de 2006; los partidos no podrían realizar actos públicos de campaña o difundir su propaganda por medios de difusión masivos fuera del territorio nacional; se elaboraría una lista nominal de electores en el exterior con los ciudadanos que hubieran manifestado su decisión de votar fuera del país; y el IFE podría investigar en el país las irregularidades de la emisión de ese voto. Pero todavía no se secaba la tinta de la firma y partidos de oposición reconocían que el voto en el extranjero estaba colgado de alfileres. El gobierno envió al Congreso la iniciativa pero resultaba tan sólo una propuesta en medio de 16 más de ese tipo. A mediados de junio el gobierno instaba a los partidos a aprobarla. Los partidos de oposición le criticaron que esa iniciativa era extemporánea y que omitía la complejidad técnica de organizar elecciones fuera del territorio nacional, era omisa en los cómos, y trasladaba la responsabilidad al IFE

sin una normatividad específica, lo que le otorgaba mucha discrecionalidad. Descartaron la posibilidad de que la propuesta prosperara en la Cámara de Diputados. El PRI argumentaba que si se permitía el voto electrónico en el extranjero la equidad exigía que también se permitiera en el territorio mexicano. La fracción priísta en el Senado hacía ver que se debía tener la certeza de cuántos eran los que podían votar, dónde estaban, cómo lo harían y quién se encargaría de las elecciones en el extranjero. Apuntaban que el correo electrónico o por correo era algo muy inseguro, y hacían ver que las autoridades mexicanas no podían actuar en el extranjero. Había una gran molestia porque, cuando los partidos estaban discutiendo en forma plural este asunto, el Ejecutivo optaba por caminar por su lado con una propuesta unilateral.

Conforme avanzaba el primer semestre de 2004 se componían y recomponían las propuestas en torno a una reforma electoral. En marzo de 2004, los videoescándalos de dinero ilícito entre un empresario y funcionarios y dirigentes del PRD, episodio que se sumaba al Pemexgate priísta y al de Amigos de Fox, pusieron de nueva cuenta la discusión sobre la reglamentación del financiamiento de los partidos. Parecía que había puntos de avance y de concordancia, pero en abril el PRI retiró su apoyo porque no quería que se limitaran sus recursos. Así, lo que se había avanzado volvía de nuevo al inicio. Las pláticas entre los partidos continuaban. El PRI presionaba para que hubiera reforma pero de acuerdo con sus intereses. Proponía que el Ejecutivo absorbiera el costo del IFE, y que los recursos partidistas no disminuyeran. El gobierno argumentaba que era hora de reducir el costo de la democracia, pues había candidatos muy ricos frente a electores muy pobres. El Ejecutivo proponía que hubiera una reducción del 50 por ciento de los recursos económicos que se estaban destinando a las campañas. Recordaba que los 12,000 millones de pesos que había costado el proceso electoral federal de 2003 eran un exceso. Para el Ejecutivo era importante que se disminuyeran los tiempos de las campañas y que se unificara el calendario nacional de los comicios. Si no se regulaban las precampañas y el IFE no tenía amplias facultades para fiscalizar seguirían los escándalos.

En el ánimo de los ciudadanos había un rechazo hacia el dispendio de los partidos. Una encuesta de la empresa Consulta Mitofsky,²³ realizada en marzo de 2004, revelaba que un 91.3 por ciento consideraba se gastaba mucho dinero en las campañas; un 66.1 por ciento opinaba que debía haber campañas electorales cortas y más baratas; un 40.7 por ciento pensaba que los partidos políticos sólo debían recibir dinero de los recursos públicos; y

²³ Se puede consultar en www.consulta.com.mx

un 32.7 por ciento que además de esos recursos podían obtener dinero de particulares, pero poniendo límites a las aportaciones privadas. Apoyados en estos sentimientos, los promotores de una reforma electoral que tuviera como punto central controlar los recursos de los partidos animaban a los legisladores de todos los partidos encargados de esta temática a salirse de las confrontaciones de las coyunturas y a impulsar dicha reforma. Las declaraciones iban en ese sentido, pero en la práctica se imponían las coyunturas de la confrontación. Además, las dirigencias partidistas, aunque aparentaban apearse a lo políticamente correcto, estaban convencidas de que para ganar elecciones necesitaban mucho dinero, por lo que en los hechos no ponían los medios suficientes para avalar una reforma que se los limitara.

Uno de los impulsores de la reforma, el diputado perredista Manuel Camacho, quien presidía la Comisión Especial para la Reforma del Estado en la Cámara de Diputados, argumentaba que los partidos en diálogo tenían que llegar a una reforma creíble para la ciudadanía pues, si esto no se lograba, se pondría en riesgo los comicios de 2006 y la tranquilidad social del país. No se pretendía una gran reforma, sino una posible. En los distintos foros que se fueron realizando entre dirigentes partidistas y especialistas quedaba claro que no era el momento para un gran rediseño del régimen, sino sólo de asegurar la gobernabilidad. Se alegaba que, si bien las reformas electorales anteriores se habían encaminado a hacer confiables las elecciones, ahora lo que se pretendía era dar legitimidad a la política mediante la normatividad del financiamiento de los partidos y sus campañas.

En este marco, se volvía sobre lo que ya se había propuesto y surgían nuevos temas, como la sugerencia de aprobar sanciones severas a quienes rebasaran los topes de campaña. Lo que era evidente para la mayoría de los ciudadanos era la descomposición de la política, y en respuesta venía un alejamiento de la misma. Los ciudadanos desconfiaban de los partidos y de las instituciones democráticas. Los promotores de la reforma electoral se apoyaban en esto para argumentar que cerrando la puerta al dinero sucio en la política podría frenarse la deslegitimación de la misma. Se hacían preproyectos de iniciativas pero cuando parecía que ya se tenía un documento en el que había consenso, surgían nuevas discusiones y la posible reforma se iba achicando.

Cuando a finales de abril se había llegado a la formulación de la reducción de los periodos de campaña, se acotaba el manejo de recursos en los medios, y se daba atribuciones al IFE para verificar que las autoridades federales, estatales y municipales se abstuvieran de hacer publicidad y propaganda por cualquier medio en materia de gestión y obra pública mes y medio antes de

la jornada electoral, el documento hizo surgir nuevos conflictos y el PAN lo desconoció.

En el Senado, al llegar al final del periodo ordinario, se presentó un proyecto para posibilitar la reelección de legisladores federales y locales, que tendría que tratarse en el siguiente periodo de sesiones. Se pretendía terminar con una prohibición que databa de hacía 71 años. En 1964 la Cámara de Diputados había aprobado que se permitiera la reelección inmediata de legisladores, pero el Senado dio marcha atrás a esa modificación legal. La propuesta de 2004 planteaba que los senadores podían ser reelectos de manera inmediata hasta por un periodo adicional, y los diputados hasta por tres periodos consecutivos. Con el término de las sesiones legislativas ordinarias no concluyó la negociación entre los promotores de la reforma electoral. Se intentaba llegar a un periodo extraordinario. Pero cuando llegó la oportunidad de concertarlo, se acordó entre el PRI y el PAN; pero sólo para hacer modificaciones en la legislación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que atentaban contra el contrato colectivo de su sindicato, lo que provocó un nuevo conflicto.

A finales de mayo la comisión especial encargada de elaborar el dictamen de reforma electoral en la Cámara de Diputados redactó una cuarta versión. Desglosaba el reparto de tiempos públicos para los partidos en radio y televisión; también se normaban las precampañas y los sondeos de opinión y se preveía la creación de un contralor interno del IFE. Se trataba de una reforma ya muy venida a menos. En junio dirigentes de partidos y analistas coincidieron en que se había conseguido dialogar mucho, pero que habían faltado los consensos. Volvieron a aceptar que se requería una reforma del Estado, pero no habían logrado concertar ni una reforma electoral. A mediados de junio el gobierno volvió a exhortar a los grupos parlamentarios a que aprobaran la reforma electoral. Había coincidencias en la necesidad de otorgar mayores facultades de fiscalización al IFE, en el control de las finanzas de los partidos, en transparentar origen y destino de los recursos públicos destinados a la política, en que la democracia fuera menos costosa. Pero los acuerdos no se concretaban. En el PRI se anunciaba que se buscaría una alianza con el PRD para aprobar la reforma electoral, que incluiría el tema del acceso a los medios de comunicación, en el que el PAN se negaba a profundizar. En el PRI se alegaba que los medios estaban del lado del dinero y que en ese momento el dinero no estaba del lado del PRI. También había voces que alertaban que deberían regularse no sólo las precampañas, sino las preprecampañas, o las precampañas informales. Sin embargo, el ánimo de los negociadores priístas era endurecer su posición para que el gobierno foxista no tuviera ningún

avance y, si realmente estaba interesado en una reforma electoral, que no tuviera ese mérito. En esta forma, las discusiones parecían llegar a algunas coincidencias, pero no avanzaban hacia verdaderos acuerdos. Abundaban los foros sobre la reforma electoral, pero los consensos estaban estancados.

Con tantos ajustes, algunas temáticas se perfilaban muy acotadas. Si en un principio se había aceptado que el IFE comprara todos los tiempos en los medios electrónicos, esto se desdibujó y sólo se llegaba a la utilización de los tiempos oficiales (que tres meses antes de las elecciones éstos pasarían al IFE para que hubiera equidad en su reparto a los partidos). De acuerdo con el punto de vista de un ex consejero electoral que había sido muy crítico, Jaime Cárdenas, las iniciativas de reforma electoral que se encontraban en el Congreso eran “mínimas y regresivas”.²⁴ Puntualizó que los proyectos en materia electoral tanto por parte del Ejecutivo como por varios legisladores, sólo atendían algunos aspectos, pero que desdeñaban temas importantes. No se fortalecía la autonomía política, administrativa y jurídica del IFE, sino se le socavaba; no se proveía de autonomía a la Fiscalía Especializada para Atención de Delitos Electorales; no se tocaba el tema de las candidaturas independientes; tampoco el de la sobrerrepresentación en el Congreso; no se abría la promoción para acciones de inconstitucionalidad en materia electoral a ciudadanos y candidatos; y entre otros puntos faltantes estaba el de la democracia participativa. Cuauhtémoc Cárdenas también lamentó que en la reforma electoral que se estaba discutiendo no se contemplara la participación de candidatos sin partido.

Había conciencia entre los diputados promotores de la reforma electoral de que, si no se lograba un acuerdo, las instituciones democráticas quedarían a merced de los intereses privados y de la corrupción. Los empresarios que apoyaban partidos y campañas lo hacían para obtener algún beneficio económico, y no querían que sus nombres se conocieran. El poder de los medios electrónicos obstaculizaba cualquier regulación que les quitara el jugoso negocio de las elecciones. Entre los pendientes inmediatos se encuentra tarea urgente de democratización de los medios masivos de comunicación, sobre todo de los electrónicos. Si esto no sucede, la incipiente democracia mexicana será permanentemente socavada por el poder mediático.

La lista sobre una reforma electoral es larga y no se agota en lo ya enunciado. Se han ido planteando otros requerimientos que lejos están de ser contemplados en el catálogo ya muy abreviado que manejan los partidos. Se ha sugerido debería evitarse la utilización ilícita de los cargos públicos; que

²⁴ *La Jornada*, 23 de junio de 2004.

los aspirantes presidenciales deberían tener una fecha para registrarse ante sus partidos; que quienes así lo hagan renuncien a cargos públicos para que, sin los beneficios de dichos cargos, se dediquen a su campaña; que quienes formen parte del gabinete no puedan contender en una elección inmediata; que los parientes cercanos del Presidente, gobernador o alcalde no puedan aspirar al mismo cargo en la elección inmediata, etcétera.

No pocos analistas han criticado el nuevo gradualismo mostrado por los partidos ante la reforma electoral, y el carácter selectivo y estrecho de las propuestas.²⁵ Si se quiere de veras combatir la corrupción electoral y detener la privatización de la política se requiere una reforma a fondo, de gran aliento. Se recomienda examinar el modelo de muchos países europeos basado en la proscripción de las inversiones privadas en partidos y campañas, y en la prohibición absoluta del uso comercial de radio y televisión con fines electorales. Una reforma democrática debe ir a fondo para evitar tener que estar ajustando la legislación elección tras elección. Una reforma electoral es sólo una parte de una reforma política; y ésta de una reforma del Estado. Si las fuerzas políticas no pueden acordar una mínima reforma electoral, la reforma del Estado, tan urgente, se encuentra todavía más lejana.

La necesaria reforma del Estado

La alternancia presidencial en el año 2000 denominada también la “transición votada”, necesitaba una reforma del Estado, pues el viejo modelo resultaba ya inoperante. Se requería un conjunto coherente de cambios en las instituciones para dar base a la transformación del Estado y de sus relaciones con la sociedad, para conseguir que éste fuera eficiente, efectivo y democrático. Así lo entendió Fox en un principio y se comprometió a llevar a cabo esa reforma.

La comisión encabezada por Porfirio Muñoz Ledo ofreció un instrumento importante para iniciarla, pero muy pronto la situación de un gobierno dividido y las herencias del Antiguo Régimen se impusieron y Fox abandonó el sentido de una auténtica reforma. Los partidos, en una postura autista y alejada de la ciudadanía quisieron administrar su situación con vistas en las siguientes elecciones presidenciales. La problemática de la sucesión presidencial se adelantó en tal forma que desde finales de 2003 ya estaba presente con gran fuerza. Los partidos, más allá de declaraciones retóricas, dejaron de lado la importancia de emprender una reforma.

²⁵ Se pueden consultar participaciones en foros sobre la reforma electoral en www.senado.gob; www.enep.org; www.criterios.com

John Bailey (2004) apuntó que la reforma del Estado se había convertido en rehén de la sucesión presidencial ya que los imperativos electorales se pusieron por encima de ella. Se evidenció que en una situación democrática resulta muy difícil la combinación de un régimen presidencial con un sistema multipartidista. Los principales actores vieron que les beneficiaba más la división que el consenso con vistas a la conquista del poder presidencial. El gobierno dividido ha sido un impedimento institucional para que los poderes Ejecutivo y Legislativo puedan caminar en un mismo sentido. Se privilegian la rivalidad y el enfrentamiento. Uno de los puntos de discusión de la reforma del Estado tenía que ver con la solución a esa problemática que no se da, por ejemplo, en un régimen parlamentario, el cual favorece gobiernos unificados. Se constató que en circunstancias democráticas el viejo régimen presidencial no es funcional, pero las fuerzas políticas se centraron en la disputa por ese poder. La nueva realidad no resistía instituciones del pasado, pero éstas seguían operando sin sensibilidad ante un contexto cambiante y demandante. Las propuestas llegaban a lo sumo a un listado de propósitos o a inconexas reformas sectoriales. Pronto desapareció la esperanza mágica en que la alternancia corregiría el rumbo, saldaría cuentas con la corrupción y abriría una época de progreso (Sánchez Rebolledo, 2004).

La reforma del Estado implicaría pensar qué país se quiere y cómo lograrlo; esta reflexión se debe orientar a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspiramos a construir. La lucha actual de los actores políticos no ha permitido esa reflexión. Paradójicamente, sólo una correlación de fuerzas en la que los participantes percibieran que un eventual triunfo no les permitiría gobernar sin una reforma de fondo, abriría de nuevo el espacio para una discusión que fructificara en acuerdos.

Sólo una reforma del Estado es capaz de enfrentar la crisis política actual. Esta reforma debe permitir la reorganización de un régimen político que garantice el estado de derecho. Se tiene que proponer la modernización del Estado y posibilitar una seguridad basada en la limpieza de las policías, en efectivas instituciones de justicia y en un ministerio público autónomo y competente.

Hay que conseguir el funcionamiento de instituciones que posibiliten una democracia efectiva. Se tiene que regenerar y dignificar la política. Como denunció Saramago en la presentación de su novela *Ensayo sobre la lucidez*, actualmente el poder real no se encuentra en la vieja estructura democrática, sino que existen poderes fácticos (el económico y el mediático) que permiten la intervención de muchos actores, sin que el poder real sea modificado.²⁶

²⁶ Cfr. www.caleida.pt/saramago

Una reforma del Estado digna de este nombre tendría que examinar todo esto para tratar de devolver a los ciudadanos el poder que les corresponde. Una reforma del Estado democratizadora tendría que transformar el actual modelo económico neoliberal. Como ha demostrado Noam Chomsky (2002), el neoliberalismo limita la capacidad de los gobiernos para realizar políticas en beneficio de su propia población y asfixia la democracia, pero hay formas para escapar de su tiranía y corregir desigualdades.

La reforma implica acuerdos y consensos básicos sobre la gobernabilidad y la gobernanza y garantizar que esos acuerdos persistan. Conviene erigir instituciones y mecanismos que permitan convertir los acuerdos en prácticas democratizadoras. Se tienen que democratizar las decisiones de gobierno e institucionalizar los derechos sociales y económicos exigibles (Ibarra, 2004). Hay que diseñar políticas de Estado que favorezcan la refundación y el funcionamiento de las instituciones democráticas y que se promueva el desarrollo con equidad.

Debe prevalecer la participación ciudadana sostenida en los derechos. Se tendrían que precisar las líneas orientadoras que unieran política con economía. Se tiene que revalorizar la política promoviendo una institucionalidad legítima y la expansión de la ciudadanía, robustecer la participación ciudadana, convertir el sistema de partidos en un instrumento de eficacia, transparencia y responsabilidad que responda a los cambios actuales con nuevos proyectos de sociedad basados en debates públicos auténticos.

Se necesita promover el fortalecimiento de la sociedad civil y su articulación con el Estado. No hay que desdeñar alternativas de representación que completen y fortalezcan a los partidos. Es indispensable la consecución de una democracia sostenible con un Estado que promueva y garantice el ejercicio ciudadano y la universalidad de los derechos. El Estado tiene que estar en función de la ciudadanía, por lo que se necesita una economía congruente con la democracia, una economía que promueva la diversidad de formas de organización del mercado para fortalecer opciones ciudadanas; para ello es muy importante la ciudadanía social. El tipo de economía ha de ser parte central del debate de la reforma del Estado, la que debe constituir un poder democrático con responsabilidad social (PNUD, 2004).

Los partidos tendrían que encarar la reforma del Estado sin chantajes, sin negociaciones de impunidad, de cara a la sociedad y no centrados en sus particulares intereses. Es necesario que la discusión sobre la reforma del Estado salga del ámbito de las élites partidistas y se convierta en un gran debate nacional. Sólo un proyecto que involucre a todos los actores nacionales podrá redefinir las nuevas reglas entre el Estado y la sociedad mexicana que

aseguren un cambio de régimen abandonando moldes obsoletos y trampas autoritarias. La reforma democrática del Estado tendrá que ver contenidos, pero su forma debe ser en sí misma un signo de participación democrática incluyente.

En 1917, la reforma social del Estado fue el fruto de un conjunto de movimientos revolucionarios. La reforma del Estado mexicano a inicios del siglo XXI, ante la debilidad del movimiento cívico, ha sido secuestrada por la partidocracia. Una reforma desde arriba no llegará o desilusionará las enormes expectativas. Se requiere una fuerte reactivación de movimientos cívicos convergentes que impulsen la anhelada reforma social y democrática.

Bibliografía

- ALCÁNTARA, Manuel, 1995, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE.
- BAILEY, John, 2004, “Reforma del Estado, rehén de la sucesión”, *El Universal*, 12 de abril.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y Nuria Cunnill Grau (eds.), 1998, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós.
- CAMACHO, Manuel, 2004, “Democracia y medios”, *El Universal*, 12 de abril.
- CANSINO, César, 2004, “Otra vez gradualismo”, *El Universal*, 6 de abril.
- CARBONELL, Miguel, 2001, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- CHOMSKY, Noam, 2002, *El miedo a la democracia*, Buenos Aires, Prometeo.
- CORRAL, Javier, 2004, “Urge la reforma electoral”, *El Universal*, 30 de marzo.
- CRESPO, José Antonio, 2004, “Cambiar de régimen”, *El Universal*, 29 de abril.
- CROZIER, Michel, 1992, *Cómo reformar al Estado*, México, FCE.
- DE LA GARZA, Enrique, 1994, *Democracia y política económica alternativa*, México, CIIH-UNAM.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, 2004, “Democracia ciudadana y sufragio en el extranjero”, *El Universal*, 15 de abril.
- IBARRA, David, 2004, “La reforma del Estado”, *El Universal*, 16 de febrero.
- KRADER, Lawrence, 1977, *La formación del Estado*, Barcelona, Labor.
- MISHRA, Ramesh, 1992, *El Estado de bienestar en crisis: pensamiento y cambio local*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), 2001, *Reforma del Estado*, México, UNAM.

- , 2003, “El discurso y el método”, *El Universal*, 8 de septiembre.
- , 2004, “Regenerar la política”, *El Universal*, 5 de abril.
- NOHLEN, Dieter, 1997, *Transición y gobernabilidad en América Latina*, México, IFE.
- OLSON, Mancar, 2000, *Poder y prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Madrid, Siglo XXI.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2004, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, en <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=>, consultada el 25 de septiembre de 2005.
- SCHEDLER, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), 1999, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- SÁNCHEZ REBOLLEDO, Adolfo, 2004, “Desencanto de los partidos”, *La Jornada*, 15 de abril.
- SEN, Amartya, 1999, *Development as Freedom*, Nueva York, Random House.
- STIGLITZ, Joseph E., 2002, *El malestar de la globalización*, Madrid, Taurus.
- UNGER MANGABEIRA, Roberto, 1998, *Democracy Realized: The Progressive Alternative*, Londres, Verso.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida (coord.), 1997, *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen.
- VELLINGA, Menno (coord.), 1997, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI.
- VILLARREAL, René, 1993, *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*, México, FCE.

Capítulo 19

Las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos, 1994-2000

Juan Manuel Ramírez Sáiz*

Introducción

EN LAS TRANSICIONES democráticas ocurridas a finales del siglo pasado tanto en América Latina como en Europa, los roles desempeñados por los actores sociales han dependido no sólo de su propio grado de autonomía, consolidación y capacidad de iniciativa sino también de los márgenes reales de actuación que han existido en el sistema político. Al respecto, la tesis prevaleciente establece que la transición y la democratización se logran a través de pactos fundacionales, realizados entre las élites o principales fuerzas sociales y políticas de un país y que desembocan en la aprobación de una nueva Constitución nacional, la cual expresa los acuerdos logrados (O' Donnell *et al.*, 1986). En la transición mexicana no hubo ese tipo de pactos ni una nueva Constitución. Ella se originó en la liberalización paulatina del régimen hegemónico de partido de Estado por la vía electoral (Aziz, 2002: 3). Como se ha afirmado, “la mexicana no ha sido una transición pactada sino votada” (Merino, 2002: 15; Becerra *et al.*, 1997). Más específicamente, giró en torno a varias reformas legislativas, llevadas a cabo de 1977 a 1996, y en la progresiva creación de un sistema competitivo de partidos políticos. Ambos hechos, junto con la ausencia de pactos fundacionales y de una nueva Constitución, así como la larga duración de este proceso, diferencian a la transición mexicana de las ocurridas en otros países.

De manera paralela a este proceso, en la evolución política de la sociedad mexicana, el periodo 1994-2000 ha sido relativamente excepcional en la constitución de organizaciones y movimientos sociales de corte explícitamente ciudadano y en su actuación en varios campos de la política. Este fenómeno ha sido novedoso y adquirió una dimensión nacional. Sin embargo, puesto que en la transición mexicana no ha habido pacto fundacional, las expresiones organizadas de la sociedad no han sido actores invitados a este proceso ni su actuación en él suele ser tenida en cuenta.

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, a.c. (ITESO), Guadalajara (Jalisco), México.

En este ensayo, analizo la actuación política de las organizaciones cívicas y los efectos que su intervención ha tenido en la democratización tanto de la propia sociedad como del sistema político. Pero, asimismo considero las limitaciones o estancamientos democráticos que se registran en este campo al interior de la sociedad.

El análisis de la actuación de las organizaciones cívicas en la democratización de la sociedad es necesario porque la mayoría de los balances realizados sobre la transición mexicana privilegian el comportamiento del sistema político y, como parte del mismo, el de los partidos políticos y de los procesos electorales. No suelen incluir el estudio de la transformación democrática de la sociedad. Sin embargo, Touraine resalta que, en gran parte, el futuro de la democracia se juega ahí, en la medida en que los ciudadanos que la integran son sujetos activos de la política (Touraine, 1994). Asimismo, es necesario analizar la intervención de las organizaciones cívicas en la democratización del sistema político porque se suele privilegiar la incidencia que sobre él tienen los actores institucionales (partidos, legisladores, etcétera), relegando y considerando como secundario el efecto que ellas puedan tener. Es, por ello, obligado revisar la validez de este supuesto.

Los conceptos implicados

Los conceptos centrales que estructuran este ensayo son los de ciudadanía y democratización de la sociedad, así como el de sistema político. Debido a la abundante literatura existente en torno a cada uno de ellos, aludo únicamente al sentido en que los utilizo.

Democratización

Distingo la liberalización política de la democratización. La primera consiste en la concesión de determinadas reformas y en el reconocimiento de algunos derechos a la oposición por parte del régimen a fin de mantener las bases de su sustento social o de su legitimidad, pero manteniendo su carácter autoritario así como el control de la sociedad. Por el contrario, la democratización estriba en la institucionalización de normas claras y en el reconocimiento real de los derechos de los ciudadanos por parte de los diferentes actores, creando las condiciones para el pluralismo y la participación (Cansino, 1997 y 2000). Es decir, la liberalización puede conducir (o no) a la democracia, mientras que la democratización supone la progresiva vigencia de ella; en otros términos, la creciente transformación democrática del sistema político y de la sociedad. Implica el fortalecimiento de ambos y el establecimiento entre ellos de una

relación caracterizada por el mutuo control y la negociación (Cunill, 1997: 153). En particular, la democratización de la sociedad o su reconstrucción democrática estriban en un proceso cuyos principales componentes son los tres siguientes. Como prerequisites, exige desmontar las relaciones corporativas y de subordinación al Estado, afirmar su autonomía ante él y lograr una relación que se base en la independencia y complementaridad mutuas; es decir, que no sea estadocéntrica, sociocéntrica ni dependiente (Cunill, 1997: 150; Linz y Stepan, 1996). Porque si la sociedad no actúa de manera autónoma, queda subordinada al Estado y carece de voluntad propia y de libertad, que son las bases de cualquier ejercicio democrático. Implica, asimismo, como sostiene Bobbio, incrementar los ámbitos distintos al electoral en los que se toman decisiones con base en votaciones y en la regla de la mayoría y del respeto a las minorías (Bobbio, 1987). Son ejemplos de estos ámbitos el laboral, el profesional y el empresarial. Supone finalmente reforzar el papel del espacio público como distinto del estatal y del privado o del mercado, es decir, en cuanto ámbito propio de actuación de los ciudadanos como tales (Arato, 1995).

Sistema político

Utilizo este término como distinto del de “régimen”. Acerca del significado de ambos no existe acuerdo entre los autores. Con base en la posición predominante, asumo como régimen el arreglo existente en torno a las vías legítimas de acceso al poder, el acuerdo prevaleciente acerca de las reglas del juego político, de las instituciones que regulan el poder público y del conjunto de normas sobre las estructuras de autoridad; a partir de ellas, es caracterizado como autoritario, democrático, etcétera (Semo, 1993: 196). El sistema político remite al ejercicio real del gobierno, es decir, a la forma o a los procedimientos a través de los cuales se aplica la autoridad y se toman las decisiones vinculantes en la sociedad, así como a las funciones que, *de hecho*, desarrollan las instituciones políticas y al tipo de relaciones de intermediación que existen entre el gobierno y la sociedad (Sartori, 1991: 167-175; Pasquino, 1991). Su democratización estriba en el grado en que los mecanismos aplicados en un determinado gobierno son acordes con la institucionalidad y con los principios de dominio de la mayoría y de respeto a las minorías.

Ciudadanía

El núcleo central de la ciudadanía está constituido por cuatro ejes estructurantes, cuatro dimensiones distintas y cuatro orientaciones ideológicas dife-

rentes. Los ejes remiten a la ciudadanía como estatus jurídico e instituciones públicas y, asimismo, como identidad individual y prácticas sociales. Aunque, a veces, estos ejes pueden parecer y ser planteados como contrapuestos, son complementarios entre sí. Las dimensiones o tipos de ciudadanía reconocidos son: la civil, la social, la económica, la cultural y la política. Forman una unidad indisociable. Tan ciudadana es una dimensión como otra; por ello, no es procedente reconocer una de ellas y rechazar las restantes. Manteniendo los ejes y las dimensiones señalados, la ciudadanía es objeto de orientaciones ideológicas tanto liberales como republicanas, comunitaristas o pluralistas.

De los cuatro ejes aludidos, el *estatus jurídico* remite a una condición legal o atributo, reconocidos y otorgados por el Estado a los miembros de un país, como detentadores de derechos y responsabilidades. Es decir, desde el punto de vista legal, el ciudadano surge por su adscripción a un Estado-nación. Este estatus de ciudadano es la base constitucional para reclamar derechos y asumir obligaciones. Pero la ciudadanía no puede reducirse a la positividad legal, al mero reconocimiento estatal de derechos y obligaciones (Turner, 1993: 2), porque el ciudadano no es sólo un titular de derechos otorgados por el Estado.

El segundo eje de la ciudadanía es el *proceso institucional*. Consiste en la creación de las instituciones públicas (dependencias del Estado, leyes, reglas y políticas) que materialicen, protejan y defiendan los derechos reconocidos y regulen las obligaciones correspondientes del ciudadano; es decir, que respalden y den cuerpo a ambos. Estas instituciones públicas deben crear las condiciones objetivas para hacer efectivo el reconocimiento y el goce de los derechos a fin de que todas las personas tengan la posibilidad de ejercerlos y convertirlos en compromisos exigibles al Estado.

El tercer eje es el sentimiento de pertenencia a una comunidad de iguales, la constitución de una *identidad común*. Al respecto, sostiene Dahrendorf (1996: 147) que “para los individuos y grupos modernos, con identidades fragmentadas, la ciudadanía provee una base y punto de referencia común”. Por su parte, Touraine (1994a) afirma que la ciudadanía es “la conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y la situación de ser miembro activo de una sociedad política independiente”. Es decir, la ciudadanía es una fuente de identidad y de un sentido de propósitos compartidos.

El cuarto eje constitutivo de la ciudadanía es *la conciencia y las prácticas* que llevan a cabo los individuos en cuanto miembros de una comunidad política. Ambas son impulsadas por personas y grupos para formular, demandar y construir derechos así como para ejercerlos. En este proceso, son determinantes el desarrollo de la esfera pública, los planteamientos sociales innovadores,

las demandas colectivas consistentes, las movilizaciones y luchas sociales, el recurso hábil a la normatividad existente y la interacción negociadora con las instituciones públicas (Somers, 1993). Bajo este aspecto, la ciudadanía es una construcción social, porque los derechos empiezan siendo afirmaciones y demandas de individuos o de grupos antes de convertirse en libertades reconocidas por el Estado. Si el Estado es el organismo que legaliza los derechos, no es su fuente ni la base de su validez (Cohen y Arato, 1992).

Las dimensiones fundamentales de la ciudadanía son cuatro: la civil, la socioeconómica, la política y la cultural (Marshall, 1976). La *civil* remite a los derechos y obligaciones relacionadas con la igualdad ante la ley, la libertad de la persona, la libertad de palabra, pensamiento y culto, y el derecho de propiedad y de realización de contratos. La *política* consiste en los derechos y responsabilidades de asociación y de participación en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política (asamblea o cámara legislativas) o como elector de los miembros de ese cuerpo. La *socioeconómica* estriba en el derecho y en los deberes vinculados al disfrute de un nivel de bienestar económico y social (vivienda, salud, educación, etcétera) acorde con los estándares prevalecientes en la sociedad en la que se vive. La *cultural* se refiere al derecho y a la obligación provenientes de la diversidad inherente a una sociedad abierta, con pertenencias múltiples en estados plurinacionales. En la mayoría de los estados democráticos, estas dimensiones de la ciudadanía nacional se encuentran reconocidas constitucionalmente.

Puesto que la ciudadanía es una construcción social, en su desarrollo histórico ha sido concebida y practicada desde distintas posiciones ideológicas tanto entre los diferentes países como dentro de cada uno de ellos y ha sido fundamentada desde diversas corrientes teóricas. Las principales son la liberal, la republicana, la comunitarista y la pluralista. La liberal (Locke, Stuart Mill, Rawls) resalta las garantías individuales, la autonomía de los ciudadanos, su capacidad de limitar la acción del gobierno, la involucración en la discusión pública y los mínimos de justicia como base de la ciudadanía. La republicana (Maquiavelo, Taylor) enfatiza la soberanía popular, la superioridad del interés y del bien público sobre el privado, las virtudes cívicas y el valor intrínseco de la acción política de los ciudadanos. La comunitarista (Walzer) se centra en la pertenencia del ciudadano a una comunidad y en los valores comunitarios; su postulado central es que a través de la participación en las organizaciones voluntarias se aprende el compromiso ciudadano. En la pluralista (Kymlicka) la ciudadanía incluye el derecho a la diferencia o a la ciudadanía diferenciada.

Los análisis particulares pueden resaltar o privilegiar alguno de los cuatro ejes, dimensiones y orientaciones ideológicas aludidos; pero el conjunto de ellos y sus relaciones mutuas son los que definen y dan sentido al proceso de ciudadanización. En este ensayo, debido al tema abordado (democratización de la sociedad y del sistema político), tengo en cuenta los cuatro ejes (estatus, instituciones, identidad y prácticas), enfatizo la dimensión política sobre la civil, social y cultural, y retomo elementos tanto del enfoque liberal y republicano como del comunitarista. La combinación de estos tres enfoques obedece a que las organizaciones analizadas pusieron en práctica sus principales postulados, ya aludidos.

Los actores sociales analizados

Los grupos y organizaciones, cuya acción democratizante analizo, son aquellos que fundamentan su actuación en la conciencia de derechos y de responsabilidades ante el Estado; es decir, los que operan a partir de principios y prácticas ciudadanos. Considero como tales a los que respaldan su actuación con la información y la competencia políticas pertinentes. En México son de este tipo: las ONG, los grupos de carácter cívico, los movimientos sociales autónomos y prodemocráticos así como las redes ciudadanas (locales, regionales o nacionales). Del complejo y diferenciado mundo de las ONG, incluyo aquellas en las que predomina la actuación en función de proyectos ciudadanizantes (de promoción del desarrollo, de observación electoral, de derechos humanos, de educación cívica, etcétera) y, en esa medida, no incorporo las que privilegian programas asistencialistas o meramente filantrópicos. Sin que pueda ignorarse el aporte democratizante de las segundas, éste no constituye un objetivo directo de su existencia y actuación. De las organizaciones cívicas, sus principales expresiones organizadas son Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Acuerdo Nacional por la Democracia (Acude), Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (Adese), Consejo por la Democracia, Alianza Cívica, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para Todos”, Academia Mexicana de Derechos Humanos y Poder Ciudadano.

Estas ONG, grupos cívicos y movimientos sociales forman parte del porcentaje de la población (15 por ciento) que participa en organizaciones de ciudadanos (Encuesta de la Secretaría de Gobernación, 2003).

Obviamente, los avances democráticos logrados en el país son el resultado de una larga lucha en la que han participado multiplicidad de actores.

Éstos son tanto institucionales (partidos, legisladores, el IFE, etcétera) como los grupos autónomos aludidos. Reconociendo la pluralidad de los actores implicados, abordo únicamente el análisis de los efectos producidos por los grupos cívicos mencionados en la democratización de la sociedad y del sistema político. Su análisis, como resultado de la intervención de las organizaciones ciudadanas, lo realizo a través de la consideración de indicadores específicos, que preciso en cada caso. A continuación, abordo por separado las tendencias principales que se registran en estos dos campos.

Aportaciones y ambivalencias ciudadanas en la democratización de la sociedad

La democratización e innovación de la sociedad, producidas por los propios actores y movimientos sociales, es un fenómeno nuevo tanto en México como en América Latina (Avritzer, 2000: 85-86) y que cobra relevancia en el periodo de estudio. Históricamente la tendencia que ha prevalecido ha sido la estructuración de la sociedad desde el propio Estado y la subordinación de la primera al segundo. Esta situación anulaba un factor constitutivo de la democracia, es decir, la libertad. Para llevar a cabo el análisis de esta nueva situación emergente, establezco cinco indicadores. Éstos son: el rechazo social al corporativismo y al clientelismo, la incipiente democratización de organizaciones sociales independientes, la conciencia creciente de derechos políticos ante el Estado, la creación de redes ciudadanas prodemocráticas y la apertura de espacios públicos. Al abordar cada uno de ellos, aclaro el sentido en que los utilizo. Considerados en conjunto y a niveles crecientes, es decir, de menor a mayor grado de democratización, estos cinco indicadores permiten comprobar dos avances básicos: los cuatro primeros se relacionan con la afirmación autónoma de la sociedad; y el quinto, con el reforzamiento de lo público ante lo privado y lo estatal.

Rechazo social al corporativismo y al clientelismo

El corporativismo es una forma de representación e intermediación de intereses grupales que subordina ante el Estado a los grupos implicados y relega a los no corporados (Schmitter, 1974). Por su parte, el clientelismo es un recurso para adquirir consenso y crear redes de fidelidades por medio de la incentivación y el intercambio personal de bienes o beneficios por lealtad y apoyo políticos (Mastropaolo, 1984: 274). Ambos se basan en prácticas antidemocráticas y, en consecuencia, su desaparición democratiza a la sociedad.

En México, el modelo bajo el que está organizada gran parte de la sociedad, que se encuentra estructurada de manera formal, es fundamentalmente corporativo y clientelar. Esta tendencia es la predominante en la mayoría de los agrupamientos articulados al PRI, pero no sólo en ellos. Por ejemplo, entre 1996 y 1998, en los municipios de Tijuana, Baja California, Ciudad Juárez, Chihuahua, y de Guadalajara, Jalisco, las autoridades panistas dieron trato preferencial y semicorporativo a ONG y organizaciones de profesionistas y empresarios identificados con su ideología partidaria, y mostraron renuencia a la participación de grupos afines al PRI (Negrete, 2003; Ramírez Sáiz, 1999a; Córdova, 2003; Arzaluz, 2003). Asimismo, en el Distrito Federal, las relaciones que el PRD establece actualmente con organizaciones populares asumen rasgos corporativos y clientelares al privilegiar el trato con ellas y premiarlo con el acceso a bienes públicos (San Juan, 2001).

Frente a este modelo dominante, la parte de la sociedad articulada de manera autónoma es minoritaria. Entre los grupos y movimientos que adoptan estas posiciones, destacan los sindicatos independientes y las organizaciones sociales autónomas (locales, regionales y nacionales) de campesinos, indígenas y movimientos urbano-populares. En particular, el sindicalismo independiente respecto del Estado representa a una pequeña fracción del mundo del trabajo. En ellos se incluyen la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), las secciones de Oaxaca, Chiapas y del Distrito Federal del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en las que la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) cuenta con bases propias. Operan también como grupos sociales autónomos algunas sociedades profesionales (de abogados, arquitectos y médicos) y varias de las organizaciones de pequeños y medianos empresarios (por ejemplo, de la industria metalmecánica, de autopartes y material médico) y las organizaciones cívicas aludidas en el apartado 2 de este trabajo (Alonso y Ramírez, 1997; Méndez, 1997).

Ciertamente, los controles corporativos se están erosionando y debilitando. En el caso de las organizaciones vinculadas al PRI, ello está ocurriendo más en el terreno electoral que en su vida interna. Una de las manifestaciones de los cambios que están teniendo lugar en su comportamiento electoral es la dificultad creciente que enfrentan los líderes de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores de México (CTM), Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FITSE), etcétera, para garantizar el voto corporativo, a favor de ese partido.

Por parte de las organizaciones cívicas mencionadas, a la actitud de rechazo al corporativismo y clientelismo, suele acompañar la búsqueda de representatividad en los dirigentes sociales y el reclamo de mecanismos democráticos para la toma de decisiones. Hay en ellos resistencia a la presencia y actuación del corporativismo y clientelismo así como aspiración a su desaparición. Esta posición es más clara por lo que respecta a su relación con el gobierno (eliminar el monopolio de la representación) que en lo relativo a la vida interna de los grupos.

Sin embargo, debe resaltarse la persistencia de tres situaciones centrales. La primera es el atisbo de la vuelta del voto corporativo y clientelar en las elecciones federales y estatales de 2003, incluso entre partidos que criticaban estas prácticas. Otro hecho relevante es que ni los propios sindicatos independientes, ni los partidos distintos al PRI así como tampoco los gobiernos de alternancia han logrado la construcción de un modelo de relaciones entre Estado y sociedad que substituya al corporativismo. Finalmente, las actitudes de rechazo social a los procedimientos corporativos y clientelares son todavía más valorativas o normativas que prácticas. Constituyen una aspiración que enfrenta dificultades para materializarse. Porque, aun cuando el corporativismo y el clientelismo tienden a ser relegados en la valoración de las organizaciones cívicas, continúan activos. No han desaparecido. Como prueba de ello, a la fecha subsisten las dificultades para hacer efectiva la libertad de asociación sindical. Por otra parte, se mantiene la intervención estatal para el registro de las asociaciones campesinas, sindicales, profesionales y patronales. Todavía no se aplica el voto libre y secreto para la toma de decisiones en los sindicatos. Ello significa que buena parte de la sociedad está estructurada y opera todavía bajo estos principios. Estas siguen siendo las formas básicas de control y de mediación entre el poder y la sociedad. Como componentes de la cultura política nacional, representan un lastre pesado. Encuentran vías para reproducir sus viejas prácticas. Constituyen obstáculos centrales para la consecución de la democracia. Porque, al privilegiar el monopolio de la representación y las redes de fidelidades, ponen en cuestión el principio de la libertad y la igualdad política, que son la base de la ciudadanía (Alonso, 2000: 224). Otro lastre corporativo y clientelar es la relación que subsiste entre varias organizaciones sociales y los partidos (PRI, PAN y PRD). La vida y dinámica internas de las primeras se supeditan a los segundos, en la medida en que las organizaciones privilegian el reconocimiento sociopolítico que reciben de los partidos, así como el vínculo de lealtad establecido con ellos para acceder a algunos bienes públicos (San Juan, 2001: 40). Éstas no han logrado instaurar, en su interior, el modelo plural de sociedad, en cuanto alternativo al corporativo.

En síntesis, buena parte de la mediación y de las representaciones sociales siguen siendo corporativas y clientelares y, en esa medida, antidemocráticas y antic ciudadanas.

Incipiente democratización de las organizaciones sociales independientes

Actualmente numerosos grupos de diferentes clases sociales plantean la democracia como principio de vida interna y como meta a alcanzar. Un sector importante de ellos pertenece a las clases medias ilustradas. Quizá la frustración de sus expectativas de ascenso social, el mayor acceso a la información y su relegación sectorial por parte de las políticas públicas las ha hecho más críticas y las ha impulsado a reafirmarse defensivamente y asumir objetivos y tácticas consensados colectivamente. Los grupos populares independientes aludidos (campesinos, indígenas, obreros y movimientos sociales urbanos) se encuentran en un proceso similar, alimentado y reforzado por su trayectoria previa de lucha social, gremial y política.

Estos grupos clasemedios y populares valoran y comienzan a ejercer el principio de la mayoría para la toma de decisiones internas. Procesualmente, su emergencia se inició como crítica y resistencia a las medidas no democráticas aplicadas en sus organizaciones, es decir, a la discrecionalidad y a la ausencia de reglas claras del juego. Continuó como reclamo y exigencia de vida democrática cotidiana en ellas. Y su instauración se está haciendo realidad lentamente y enfrentando fuertes dificultades. Es decir, estas prácticas no son mayoritarias ni se encuentran consolidadas.

En realidad, en este fenómeno se da la combinación simultánea de demandas crecientes y de prácticas emergentes de tipo democrático con otras fundamentalmente autoritarias y excluyentes. Bajo este aspecto, debe reconocerse la existencia de una tensión y distancia entre la democracia socialmente proclamada y exigida y la realmente practicada. De hecho, la mayoría de las organizaciones corporativas tradicionales (campesinas, indígenas, obreras, profesionales y empresariales) no provienen de estructuras democráticas. En ellas prevalece la influencia de líderes personalistas, reuniones y asambleas supeditadas a él, acuerdos prácticamente preestablecidos, relaciones en las que prima la vinculación personal con el dirigente sobre las normas y acuerdos asumidos mayoritariamente. Es notable la ausencia de una democracia sindical para la toma de decisiones sobre asuntos que afectan a estos gremios. Por otra parte, los líderes sindicales no rinden cuentas acerca del uso que se hace de las cuotas de

los trabajadores. La estructura sindical opera más como factor de control obrero que de su movilización.

Pero en las organizaciones independientes, el hecho de que no se incorporen al Estado no asegura que sean democráticas internamente (De la Garza, 2001: 9). Varios estudios de caso apuntan que, incluso en las organizaciones autónomas aludidas (sindicales, campesinas, indígenas y urbano-populares así como en las cívicas y las ONG) se registran actitudes de las dirigencias que dificultan la intervención de los integrantes en las decisiones fundamentales y en la renovación o rotación de los líderes (Olvera, 1999a y 1999b). A pesar de que se autoproclaman plurales y tolerantes, existe en ellas una reducida aceptación de la diversidad ideológico-política. Estos hechos demuestran que las prácticas autoritarias subsisten y que se reproducen no sólo en el gobierno y en los partidos, sino también en el seno de la sociedad. Existen todavía fuertes resabios autoritarios en la estructura y dinámica de la sociedad civil mexicana, incluso en la que está organizada y actúa de manera autónoma. No es sostenible tildar de autoritario al sistema político y calificar de democrática a la sociedad.

Estas diferentes prácticas indican una contradicción entre la democracia reclamada al sistema político y su débil presencia en ellas mismas (Alonso y Ramírez, 1997: 16). Manifiestan la precariedad de la democracia existente en la sociedad y la persistencia del autoritarismo.

Conciencia creciente de derechos políticos ante el Estado

El respeto a los derechos políticos es el referente principal de la institucionalidad democrática. En México, han contribuido a incrementar la conciencia de estos derechos la politización interna de las organizaciones analizadas así como los programas de educación cívica (talleres, cursos, etcétera) llevados a cabo tanto por grupos progresistas como por los conservadores. Lo común a ambos es que sus integrantes se reconocen como portadores de derechos en sus relaciones con el gobierno.

Desde 1988, la lucha por el respeto a los derechos políticos está adquiriendo centralidad en el país. Este giro hacia un imaginario democrático-liberal es la expresión de un aprendizaje colectivo en el terreno normativo (Olvera, 2000a: 12 y 13). El proceso electoral federal del 2000 lo reafirmó en torno a la valoración y el uso del sufragio activo. Pero se ha extendido a los restantes derechos de intervención política de los ciudadanos. En el país actualmente hay incluso un riesgo de relegación de la agenda social y civil

en favor de la política. Esta relegación consiste en la prioridad otorgada al reclamo y defensa de los derechos políticos en relación con los restantes.

Sin embargo, este énfasis en el respeto a los derechos políticos no es conciliable con el pragmatismo y la cultura de la ilegalidad prevalecientes. El pragmatismo consiste en privilegiar la obtención de resultados por encima de la discusión democrática de los medios a utilizar, así como en la negación práctica de la intervención de los integrantes de una organización en las decisiones que en ella se adoptan. Ante la urgencia de obtener logros visibles, este tipo de conducta es frecuente incluso entre las organizaciones cívicas. Por su parte, la ilegalidad elimina elementos fundamentales de la democracia, como el marco jurídico y las normas vigentes que regulan el funcionamiento de la vida social y política y establecen las obligaciones que el ciudadano debe cumplir. En México es frecuente negociar la aplicación de la ley. Muchos ciudadanos rehuyen su cumplimiento. La obedecen parcialmente. Toleran la ilegalidad. La justifican por razones prácticas o, de plano, no están dispuestos a acatarla (Aguilar Camín, 2000). El mexicano busca “la satisfacción de sus necesidades por encima, por abajo o por un lado de la ley” (Nexos, 2003). Además, numerosos conflictos se resuelven por medios extralegales.

También parece insuficiente el control social que existe sobre las organizaciones públicas no estatales (Bresser y Cunill, 1998: 32). Si muchas ONG están reclamando el derecho a fiscalizar la acción del gobierno, en igual grado deben aceptar el monitoreo social sobre sus labores. La rendición de cuentas de las ONG debe realizarse ante la sociedad y el gobierno. Ella ha de incluir información precisa no sólo acerca de su situación financiera, sino también sobre el cumplimiento de sus objetivos.

Creación de redes ciudadanas prodemocráticas

Buena parte de las organizaciones ciudadanas analizadas son pluriclasistas e intersectoriales. Operan con base en la constitución de redes en las que lo decisivo no es la estructura formal de que disponen sino las acciones conjuntas y de carácter puntual que realizan coyunturalmente. Se trata de grupos y organizaciones que actúan en función de objetivos temáticos (promoción del desarrollo, defensa de los derechos, educación cívica, etcétera). Tienen como proyecto la democratización de la sociedad y de la vida pública (Olvera, 2000a: 12). En algunos casos, han dado origen a la constitución de movimientos de corte civil y político, que plantean demandas y llevan a cabo tareas de afirmación de la ciudadanía. También han incidido en el surgimiento de acciones colectivas y movimientos que luchan por objetivos

de naturaleza directamente democrática: defensa del voto, observación electoral, etcétera.

Estas redes operan nacionalmente y cuentan con expresiones regionales. Se articulan en el apoyo a proyectos comunes o campañas de corta duración. En particular, la capacidad de acción demostrada para la realización de las campañas, de carácter puntual y nacional, es significativa. Su fuerza estriba no sólo en los miembros con que cuenta cada una de las redes participantes sino, sobre todo, en la capacidad de convocatoria de que disponen ante participantes espontáneos, que se involucran en los proyectos y campañas aludidos. Por ello, ejercen una función articuladora y democratizadora de la sociedad.

Pero en México existen otras redes de signo opuesto. Son las del crimen organizado y de los grupos guerrilleros. Ambas se basan en organizaciones férreamente estructuradas. Y ambas tienen efectos asociales y antidemocratizantes.

Las bandas de narcotraficantes constituyen un poder autónomo que actúa al margen del Estado. Por una parte, tienen capacidad de influencia en sus decisiones. Por otra, cuentan, a veces, con su complicidad y llegan a desafiarlo y enfrentarlo (Fernández M., 2001, y Chabat, *Público*, 17 de mayo del 2000). Además, convierten en cómplices a segmentos de la sociedad. Como ha sido documentado, en su actuación están implicados banqueros, empresarios, iglesias, químicos, transportistas, periodistas y propietarios de los medios de comunicación (Castells, 1998, vol. III, 231 y Fernández Menéndez, 2001). En síntesis, sus efectos en la sociedad y en el sistema político son corrosivos de la institucionalidad democrática.

En cuanto a los grupos guerrilleros, su presencia y actuación, independientemente del número de sus integrantes, implican el rechazo a la legalidad y al derecho (ejes de la democracia), como reguladores de la vida social y política. Porque basan su actuación en el uso de la violencia y de las armas. Violan el estado de derecho.

La delincuencia organizada y la guerrilla cuestionan los avances democráticos en la sociedad, ya que significan el imperio de la fuerza y de la arbitrariedad. Como sostiene Held (1997: 240):

la coerción y la violencia son incompatibles con las formas democráticas de elaboración de decisiones y los procedimientos deliberativos. La coexistencia pacífica es uno de los requisitos más fundamentales de la democracia, pues sin ella los elementos deliberativos, representativos y agregativos de la democracia no pueden funcionar satisfactoriamente.

Apertura de espacios públicos

Para afirmarse autónomamente, la sociedad requiere crear y fortalecer ámbitos de participación a fin de generar una opinión ciudadana informada y crítica que opere como un contrapeso real al ejercicio del gobierno (CAM, 25). Asimismo, el espacio público es la esfera de la definición y construcción de bienes públicos. De este tipo son las prácticas comunicativas y educativas llevadas a cabo por los grupos cívicos, tales como consultas públicas, programas realizados en los medios de comunicación con participación de los espectadores, oyentes o lectores, creación de espacios de debate, como talleres y foros.

La contribución de los grupos, redes y movimientos ciudadanos mexicanos a la democratización social ha sido la apertura de estos múltiples espacios públicos más que su éxito en lograr la atención de las demandas que ellos plantean por parte de las instancias gubernamentales. Ellos constituyen una nueva forma de participación ciudadana en la vida pública (Olvera, 2000: 22). Algunos de estos ámbitos públicos creados en el país son:

- a) La consulta en el D.F. realizada en 1993, para elegir al jefe de gobierno y a los delegados políticos.
- b) Los foros creados para plantear alternativas al Tratado de Libre Comercio (TLC) por la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (Ramalc, 1993), y
- c) Las seis consultas públicas nacionales, organizadas por Alianza Cívica sobre temas coyunturales de interés general entre 1994 y 2000.

El número de participantes en las consultas públicas realizadas es desigual. En algunos casos, como en la efectuada sobre el conflicto de Chiapas, fueron más de un millón de mexicanos. En todo caso, lo relevante es la capacidad de convocatoria que un núcleo reducido de promoventes (alrededor de 2000) tiene respecto de ciudadanos que son sensibles *a* y se muestran interesados *en* este tipo de asuntos públicos. Sin embargo, debe reconocerse que la esfera pública se encuentra fragmentada. Surgen frecuentes dificultades para pasar de los múltiples microespacios a la creación de espacios públicos, propiamente tales.

Pero frente a la acción integradora del espacio público, es notorio el efecto disgregante que ejerce la exclusión social. En primer lugar, la pobreza conduce a la pérdida de autoestima y a la necesidad de vender la lealtad política a cambio de pequeños beneficios económicos que son esenciales para la

sobrevivencia (Zermeño, 1996). Además, la polarización social dificulta el ejercicio de los derechos políticos, porque los grupos excluidos no cuentan con los instrumentos requeridos para hacer efectivo el derecho ciudadano a la intervención política. En estos casos, las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas. Es decir, las agudas diferencias sociales constituyen un fuerte obstáculo para la vigencia de la democracia y de la igualdad política. Quebrantan el modelo participativo de ciudadanía (Varios, 2000). Por el contrario, la inclusión y la participación en la sociedad democrática son requisitos para hacer real la condición de ciudadano.

Considerados en conjunto, los datos relativos a cada uno de los cinco indicadores utilizados demuestran que la democratización de la sociedad está en proceso y se amplía. En ámbitos reducidos pero crecientes de ella, existe el reclamo a favor de la democracia. Así puedan existir entre los grupos estudiados concepciones vagas y prácticas contradictorias en torno a ella, diferentes segmentos de la sociedad se adscriben a la democracia como valor y referente normativo. En consecuencia, critican el pasado y el presente antidemocráticos, en los que ya no se reconocen. Cada vez más, estos grupos de la sociedad mexicana se encuentran en una situación de ruptura y despegue. La ruptura estriba en el rechazo a las formas autoritarias. El despegue consiste en que comienzan a sentarse, en ellos, bases para la construcción democrática de la sociedad.

Estas tendencias no se encuentran consolidadas. Constituyen procesos en marcha en los que es posible el estancamiento e incluso el retroceso. De hecho, después de la significativa presencia y actuación de las organizaciones cívicas demostrada de 1994 a 2000, está aflorando una fase de relativo impasse. En esa medida, está disminuyendo su impacto en la democratización de la sociedad.

Incidencia ciudadana en la democratización del sistema político

Los procesos de transición y de alternancia política han aportado avances democráticos en el sistema político mexicano. Ellos son el resultado de una larga lucha en la que han participado múltiples actores tanto sociales como políticos: las ONG, las redes ciudadanas, el Instituto Federal Electoral (IFE), los partidos políticos, los legisladores, etcétera. Es decir, dichos avances son multicausados. En este inciso, me refiero únicamente a la causalidad que corresponde a la intervención de las organizaciones ciudadanas. Para analizarla, considero tres indicadores demostrativos de su actuación. Estos son: a)

la institucionalidad que exigen, *b*) las propuestas que formulan para ejercer y reglamentar derechos ya reconocidos, y *c*) la nueva institucionalidad que plantean. Estos indicadores giran en torno a la defensa y renovación de la institucionalidad democrática. Las abordo por separado y considero en conjunto el impacto real que han tenido.

Exigencia y defensa de la institucionalidad vigente

Estos dos roles democratizantes que desempeñan las organizaciones cívicas se basan tanto en los reclamos que formulan como en los apoyos que dan a lo ya instituido y, en particular, por su vigencia en las instancias públicas de participación de la sociedad. Se materializan en tres campos distintos: *a*) los consejos ciudadanos sectoriales, *b*) los foros y consultas gubernamentales, y *c*) los procesos electorales. Respecto a los primeros, los actores analizados asumen posiciones críticas ante los espacios creados por el gobierno, tales como los consejos ciudadanos de seguridad pública, de protección civil, de contraloría de los gobernantes, etcétera. Se les critica el procedimiento cupular y corporativo utilizado por los gobernantes para la designación de los participantes en ellos y su escasa representatividad, así como las posiciones progubernamentales que adoptan, relegando los intereses ciudadanos.

Los foros y consultas públicos, convocados por el gobierno, son considerados por los grupos analizados, no como espacios de deliberación ciudadana, sino como rituales de legitimación gubernamental en los que no opera, de hecho, el derecho de petición. Porque los ciudadanos y grupos participantes en ellos no reciben, de las instancias gubernamentales convocantes, explicación alguna acerca de las razones que justifican el rechazo de las propuestas, que ellos formulan, así como tampoco sobre la pertinencia de las que son aceptadas.

La defensa y la exigencia de la institucionalidad democrática en los procesos electorales asumen cuatro modalidades básicas : *a*) la observación electoral o vigilancia de los comicios, *b*) la supervisión de la equidad existente entre partidos en la cobertura de las campañas que realizan en los medios, *c*) el monitoreo del acceso regulado de los partidos al financiamiento público, *e*) la fiscalización de la limitación al financiamiento privado de las campañas, y *d*) la defensa del IFE como institución imparcial e independiente. Numerosas ONG y organizaciones ciudadanas las han llevado a cabo de 1994 a 2000.

A través de estas diferentes intervenciones, la exigencia ciudadana consiste en que las instancias públicas implicadas funcionen de acuerdo con su objetivo fundante, es decir, que respeten la institucionalidad que les dio origen. Su actitud es de respaldo y defensa de lo ya instituido.

*Formulación de propuestas para ejercer
y reglamentar derechos ya reconocidos*

De los planteamientos ciudadanos realizados en este terreno, los principales giran en torno al reconocimiento y respeto de tres derechos: el de la información, el de la vigilancia a los gobernantes y el de la propuesta de los ciudadanos.

Sobre el primero de ellos, dos acciones ciudadanas han sido paradigmáticas para la reglamentación del derecho a la información. La organización nacional “Alianza Cívica” el 27 de marzo de 1995 solicitó al presidente de la república, Ernesto Zedillo, que informara sobre sus ingresos mensuales, funciones y responsabilidades. Un año después, ante la falta de respuesta, interpuso un amparo contra él, porque violó el derecho implicado. El laudo emitido por la juez del Distrito Quinto fue favorable a Alianza Cívica. Esta acción exitosa posee un valor simbólico indudable ante el poder concentrado por la figura del presidente. Sienta un hecho sin precedentes en el país. Además, la campaña del colectivo “Juan Ciudadano”, realizada a través del periódico *Reforma* de 2001 a 2002, ha sido excepcionalmente lúcida y crítica de las limitaciones de que adolecieron los planteamientos gubernamentales en torno a la formulación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como de las prácticas contradictorias que el Estado acusó en este campo. Estas dos intervenciones son significativas del interés ciudadano en el acceso a la información pública, es decir, de hacer efectiva la responsabilidad y transparencia gubernamentales. Porque, como afirma Przeworski (1998: 361):

Tenemos que saber lo que los gobiernos están haciendo, independientemente de lo que quieran que sepamos. La autorización que les damos para gobernar no debería incluir la autoridad para ocultarnos información. Para promover la representación, la democracia requiere un régimen de información libre.

Acerca de la fiscalización de los gobernantes, nuevamente la organización “Alianza Cívica” y el colectivo “Poder ciudadano” realizaron acciones innovadoras. La primera mediante el programa “Adopte un funcionario” y la segunda a través de la “Agenda Ciudadana 2000” vigilaron la actuación gubernamental. Estos programas ciudadanos intentaron ejercer la soberanía popular sobre los representantes populares y monitorear, desde la sociedad, el ejercicio de la autoridad. Ambas acciones poseen un indudable valor

simbólico como expresiones de la nueva actitud de los ciudadanos ante los poderes constituidos. Pero ambas también adolecieron de falta de metodologías y de planes específicos para realizar el seguimiento y la valoración de las autoridades mandatadas y vigiladas. El compromiso de hacer reales esos propósitos se ha materializado en escasa medida.

En el periodo de estudio, otras organizaciones han ejercido el derecho a la propuesta formulando distintos planteamientos de reforma política. Algunos de ellos, en particular los relacionados con el derecho a la información y con los procesos electorales, han sido ya incorporados y aplicados en nuevas leyes e instituciones. En este campo, destacan la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Lo relevante es que estos grupos demostraron capacidad propositiva y que sus formulaciones fueron viables.

El común denominador a estos tres tipos de experiencias ciudadanas es que las organizaciones cívicas están haciendo efectiva la exigibilidad de los derechos políticos ante el Estado.

Nueva institucionalidad impulsada por prácticas ciudadanas pioneras

Las propuestas de innovación institucional aportadas por las organizaciones cívicas se han dado en torno a la democracia directa y al mandato ciudadano. Actualmente las formas de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) están aprobadas en la mayoría de las entidades federativas, aunque no en el ámbito federal. Pero con anterioridad a su aprobación, varias organizaciones ciudadanas las pusieron en práctica, por la vía de los hechos, en el país y en la mayoría de las entidades. En dicho contexto, estas experiencias tuvieron un carácter instituyente. Es decir, por una parte, no eran institucionales y, por tanto, no poseían valor vinculante. Pero, por otra, crearon condiciones sociales para su legislación, es decir, realizaron una función innovadora y democratizadora del sistema político. Las prácticas ciudadanas se adelantaron a las reformas constitucionales y operaron como efecto de demostración.

En el sistema político mexicano, el mandato ciudadano constituye una institución vaga y de bajo perfil. La organización “Alianza Cívica” intentó hacerla efectiva formulando ese mandato a los diputados en las elecciones de junio de 1997 “para que se comprometan y hagan leyes que sirvan”. Por su parte, el frente amplio “Poder Ciudadano” lo hizo también con los candidatos a las elecciones presidenciales del 2000 planteándoles la “agenda ciudadana”.

En este caso, fue mayor el valor simbólico que el efecto práctico. Los ciudadanos demostraron qué actitudes y comportamiento esperaban y exigían de los gobernantes y de los legisladores.

De estas iniciativas ciudadanas, el efecto institucionalizante fue mayor en las formas de democracia directa que en el ejercicio del mandato a los gobernantes y a los representantes populares. Sin embargo, ambas constituyen expresiones de la función instituyente que los ciudadanos pueden jugar.

Considerando en conjunto las diferentes contribuciones de las organizaciones ciudadanas a la democratización del sistema político, debe destacarse que ellas le están aportando a él nuevos contenidos y que se están convirtiendo en promotores de su “normalización” democrática y del avance institucional. Sus acciones se encaminan a sancionar prácticas antidemocráticas de las autoridades, a defender la institucionalidad, a lograr reformas institucionales y a mejorar las reglas del juego político.

Los actores políticos no suelen reconocer ni valorar estos aportes. Las declaraciones a favor de la participación ciudadana chocan frontalmente con las actitudes y medidas partidocráticas. Porque los partidos se consideran los únicos actores políticos y quienes están logrando la “modernidad” política del país. Asumen que su agenda y sus intereses sectoriales son los factores decisivos en la vida política, excluyendo a los actores sociales. No valoran ni reconocen su aportación a la política democrática. Por ello, los acuerdos entre partidos no suelen incorporar sus propuestas. Esta es la razón de que cientos de organizaciones reclamen un espacio en la vida política como actores de la transición democrática. Ellas han tenido que presionar fuertemente para lograr reducidos espacios de interlocución en un debate al que, a veces, son invitadas, pero en los que son relegadas de las decisiones en las que se está definiendo el rumbo de la nación. En los hechos, la intervención de estos grupos es vista por los partidos y por el gobierno con profunda desconfianza (CAM, 1999: 1, 6, 8, 19, 24, 26, 29 y 33).

Impacto real de las intervenciones ciudadanas en la institucionalidad democrática

La traducción de las propuestas ciudadanas en resultados institucionales (es decir, en la democratización real del sistema) no es garantizable. En la obtención (o no) de logros, intervienen varios factores decisivos, entre ellos, la voluntad de las autoridades para incorporar dichas propuestas. De hecho, los efectos obtenidos por las ONG y por los grupos ciudadanos en la democratización del sistema político son bastante desiguales. Así, en la reforma electoral

y de la democracia directa han sido significativos; pero en otras reformas ha sido menor e incluso muy limitado.

Ciertamente, por parte de los gobernantes y legisladores puede existir indiferencia, prejuicio o rechazo a la intervención ciudadana, expresada en las propuestas realizadas por las organizaciones cívicas. Por otra parte, la creciente complejidad de los nuevos retos políticos nacionales dificulta la obtención de logros. De este tipo son la falta de consolidación democrática, el riesgo de involución política, el estancamiento de la reforma del Estado, etcétera. Pero los escasos resultados obtenidos por estas organizaciones manifiestan también que ellas aún no se encuentran suficientemente preparadas para actuar en este terreno; no cuentan con la competencia o experiencia necesarias en asuntos públicos (Olvera, 2000a: 18, 19, 24). El nivel de sus habilidades no es todavía el requerido para que puedan ser más efectivas.

Conclusiones

Como resultado del análisis realizado, es válido plantear cuatro tesis sobre la contribución del movimiento cívico a la democratización de la sociedad y del sistema político mexicanos.

1. La primera evidencia es que son agentes de la democratización no sólo el Estado, los partidos y los legisladores, sino también las organizaciones cívicas. En este terreno han demostrado tener capacidad de iniciativa y de propuesta.

2. Sobre el carácter de la ciudadanía ejercida por las organizaciones cívicas analizadas, destacan los siguientes rasgos y tendencias:

- Entre los mexicanos, la autopercepción acerca de su condición de ser ciudadanos, es decir, la toma de conciencia acerca de su ciudadanía es un fenómeno sociopolítico relativamente nuevo. Pero sólo adquiere relevancia todavía entre sectores minoritarios de la sociedad. De ellos, las organizaciones cívicas son uno de los más significativos.
- De los ejes estructurantes de la ciudadanía, en estas organizaciones, predominan la valoración del sentido de pertenencia a la comunidad política, la toma de conciencia y la realización de prácticas, como miembros de ella, sobre el estatus jurídico otorgado por el Estado y las instituciones a la ciudadanía.
- De las dimensiones constitutivas de la ciudadanía, prevalece la política sobre la social, la económica y la cultural. Recuperan la política como actividad propia de los ciudadanos.

- Ponen énfasis en la ciudadanía como identidad y prácticas colectivas o comunitarias pero combinan elementos del enfoque liberal con los del republicano y el pluralista.
- Practican un relativo equilibrio entre la demanda de derechos y el cumplimiento de deberes o responsabilidades ciudadanos, especialmente los de ser informados, competentes y participativos.
- Coexiste la aceptación de valores ciudadanos con el recurso a prácticas ciudadanas no necesariamente coincidentes; por ejemplo, respecto al reclamo del estado de derecho y la persistencia de la cultura de la ilegalidad. Es decir, existe una distancia entre la ciudadanía política proclamada y la ejercida.
- Se registra una transformación y especialización de su ciudadanía política: de fundamentalmente electoral a la interlocución con los gobernantes, la fiscalización del ejercicio de la autoridad, la capacidad de propuesta y la corresponsabilidad con el gobierno.

3. En la democratización de la sociedad, las aportaciones principales de los grupos cívicos son dos. La primera es su contribución a la educación cívica de los ciudadanos. Ésta consiste en la trasmisión de información y, sobre todo, en la sensibilización hacia los valores que, en sí mismas, poseen las decisiones democráticas sobre las corporativas y clientelares. La segunda es su valor testimonial o “efecto de demostración”. Esto implica, por una parte, evidenciar que, cuando el ciudadano actúa de manera autónoma y corresponsable, se convierte en sujeto de la política; y, por otra, que la sociedad puede operar, así sea coyunturalmente, bajo principios y prácticas democráticas, y que el modelo societal que esas acciones prefiguran es social y políticamente deseable.

4. Las principales influencias de los grupos cívicos sobre el sistema político son de tipo simbólico e instituyente. El efecto simbólico resulta de anunciar el orden y la institucionalidad democráticos, esperados y exigidos por los ciudadanos, es decir, de señalar el tipo de funcionamiento del sistema político que es reclamado por la sociedad. El rol instituyente estriba en plantear innovaciones políticas, en prefigurar y visualizar un nuevo tipo de institucionalidad democrática y de Estado e iniciar su construcción.

Estos roles educativos y testimoniales ante la sociedad así como su función simbólica e instituyente respecto del sistema político constituyen aportes democratizantes reales. Ambos (sociedad y sistema político) les harían justicia valorándolos como tales.

Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, 2000, *La ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena.
- ALONSO, Jorge, 1999, “De la ciudadanización a la burocratización”, ponencia presentada en Seminario sobre “Jalisco antes y después de 1995”, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, septiembre.
- , 2000, *Democracia precaria*, Guadalajara, ITESO.
- ALONSO, Jorge, Bernardo Bátiz y Gabriel García, 2000a, *Los derechos humanos y los retos del nuevo milenio*, México, ITESO-IIL.
- ALONSO, Jorge y Juan Manuel Ramírez Sáiz, 1996, *La democracia de los de abajo en Jalisco*, Guadalajara, U. de G.-CUCSH-CIESAS-CICH-UNAM-CEEJ.
- , 1997, *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada-Universidad de Guadalajara-CICH-UNAM.
- ARENDT, Hanna, 1984, “Los derechos públicos y los intereses privados”, en Michael Mooney y Florian Stuber (comps.), *Los humanistas y la política: Alicientes en tiempos difíciles*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARZALUZ, Socorro, 2003, “Participación ciudadana institucionizada en la frontera norte de México: Los casos de Nogales, Tijuana y Ciudad Juárez”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, 2003, septiembre.
- AVRITZER, Leonardo, 2000, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, *Metapolítica*, núm. 14, México, pp. 76-87.
- AZIZ, Alberto, 1998, “Referendum y ciudadanía en Chihuahua”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12.
- AZIZ, Alberto y Jorge Alonso, 2001, “Del viejo orden a los gobiernos de alternancia”, no publicado.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, 1999, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.
- BEETHAM, David, 1994, “Key Principles and Indices for a Democratic Audit”, en David Beetham, *Defining Measuring Democracy*, Londres, Sage Publications.
- BÉLAND, Daniel y Claudia Zamorano Villarreal, 2000, “Genealogía de la solidaridad. La experiencia francesa en materia de políticas sociales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 62: 2, México, IIS-UNAM, octubre-diciembre.
- BOBBIO, Norberto, 1987, *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona, Plaza y Janés.
- , 1991, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- BRESSER, Luiz Carlos y Nuria Cunill, 1998, *Lo público no estatal en la reforma del estado*, Buenos Aires, CLAD-Paidós.

- CANSINO, César (coord.), 1998, *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- , 2000, *La transición democrática*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- CASTORIADIS, Cornelius, 1995, “La democracia como procedimiento y como régimen”, en SN, *La estrategia democrática en la sociedad que cambia*, Roma, ed. Datanews.
- CAM (Centro de Estudios Sociales y Culturales, Antonio Montesinos), 1999, *Perspectivas de la sociedad civil en México*, México, D.F.
- CASTELLS, Manuel, 1998, *La era de la información*, vol. III, Madrid, Alianza Editorial.
- CASTRO Y DE LA ROSA, 1999, “Alianzas en las organizaciones civiles”, en CAM, *Perspectivas de la sociedad civil en México*, México.
- COHEN, Jean L. y Andrew Arato, 2000, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CÓRDOVA, Gustavo, 2003, “La gobernabilidad del agua en Ciudad Juárez”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, 2003, septiembre.
- CÓRDOBA, José de, 2000, *The Wall Street Journal*, 26 de julio.
- CUNILL, Nuria, 1997, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad.
- DAHL, Robert, 1971, *Polyarchy. Participation and opposition*, New Haven y Londres Yale University Press.
- DAHRENDORF, Ralf, 1996, “La naturaleza cambiante de la política”, revista *La Política*, Madrid, Paidós Ibérica.
- DE LA GARZA, Enrique, 2001, *Democracia y cambio sindical en México*, Plaza y Valdés-UAM-Xochimilco-F. Eberts, México.
- FERNÁNDEZ C.P., 1996, “Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en México”, en Octavio, Rodríguez Araujo, *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, ediciones La Jornada.
- FIX FIERRO, Héctor, 1995, “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, septiembre-diciembre, pp. 59-92.
- , 1998, “Los derechos políticos en la reforma electoral de 1996”, en Eduardo Sánchez A. et al., *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación-Cámara de Diputados-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- FOWERAKER, Joe y Todd Landman, 1997, *Citizenship, Rights and Social Movements*, Oxford, Oxford University Press.
- GÓMEZ-HERMOSILLO, Rogelio, 1999, "La observación electoral desde la sociedad: La experiencia de Alianza Cívica", en, J. Daniel Ponce V, José Bautista F y Claudia P. Carabes (eds.), *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, México, Alforja-ITESO-Centro de Investigación y Formación Social, CIFS, pp. 59-62.
- HELD, David, 1997, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós.
- HUNTINGTON, Samuel, 1991, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- HURTADO, Javier, 2000, *Derechos políticos en el orden municipal*, México, CESEM-IIS-UNAM-CIDE-CERE.
- LINZ, Juan y Alfred Stepan, 1996, *Problems of democratic Transition and Consolidation*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, 1984, *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel A. Porrúa.
- MARSHALL, Thomas Humphrey, 1976, *Class, Citizenship and Social Development*, Green Wood Pres, Westport, Connecticut [Hay edición en español: Madrid, Alianza, 1998].
- MASTROPAOLO, M. Alfil, 1984, "Clientelismo", en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.
- MÉNDEZ, José Luis, 1997, "Los pequeños y medianos empresarios como actores políticos en México", en Juan Manuel Ramírez Sáiz y Jorge Regalado, *Los actores sociales y el debate nacional*, México, Diana, pp. 141-172.
- MERINO, Mauricio, 2001, "La conciencia (de lo) local", ponencia en el Congreso nacional sobre "Los rostros del conservadurismo en México, Guadalajara, noviembre.
- NEGRETE, José, 2003, "La experiencia de planeación participativa en los ayuntamientos panistas de Tijuana, Baja California, 1990-2000", en Jorge Regalado y Juan Manuel Ramírez Sáiz, *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- O' DONNELL, Guillermo, 1997, "Delegative democracy", en *Journal of Democracy*, núm. 7, pp. 34-51.
- OLVERA, Alberto J., 1999a, "Alianza Cívica. Actores sociales, espacios públicos y gobernabilidad", mimeo.
- , 2000a, "Accountability social en México. La experiencia de Alianza Cívica", ponencia presentada en el seminario: Políticas de accountability societal en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, mayo.

- OLVERA, Alberto (coord.), 1999b, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.
- , 2000b, *Sociedad civil y gobernabilidad en México*, en prensa.
- PANSTERS, Wil G., 1997, *Citizens of the pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Latin America Series.
- PASQUINO, Gianfranco *et al.*, 1991, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial textos.
- PIÑEYRO, José Luis, 1997, “Las fuerza armadas como actor político actual”, en Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado, *Los actores sociales y el debate nacional*, México, Diana.
- PRZEWORSKI, Adam, 1998a, “El estado y el ciudadano”, *Política y Gobierno*, vol. V, segundo semestre, México, CIDE, pp. 341-379.
- , 1998b, *Democracia sustentable*, México, Paidós.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, 1998, “Y usted, ¿ya es ciudadano?. El modelo nacional de Alianza Cívica y su aplicación en el Área Metropolitana de Guadalajara”, en *Revista Universidad de Guadalajara*, núm. 13, cuaderno La Colección de Babel, pp. 13-71.
- , 1998a, *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- , 1999, “Ciudadanía bajo sospecha”, en *Sociedad Civil*, núm. 8, vol. III, México, pp. 183-211.
- , 2000, “Democracia directa y vicisitudes de su ejercicio”, *Ciudades*, núm. 48, Puebla, RNIU, octubre-diciembre.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel y Renée de la Torre, 2002, “Conservadurismo, sociedad civil y gobierno”, en Alberto Olvera, *Sociedad civil y gobierno*, México, FCE.
- SAN JUAN, Carlos, 2001, *Ciudad de México: instituciones y sociedad civil. Experiencia de una ciudad en transición*, Jalapa, Cuadernos de la Sociedad Civil, Universidad Veracruzana.
- SARTORI, Giovanni, 1991, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Universidad.
- SCHMITTER, Phillipe, 1974, “Still the century of corporativism?”, *Review of Politics*, vol. XXXVI, núm. 1, enero.
- SEMO, Ilán, 1993, “Democracia de élite vs democracia societal: los paradigmas de la pre-transición mexicana”, en Ilán Semo (coord.), *La transición interrumpida: 1968-1999*, México, Universidad Iberoamericana y Nueva Imagen.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2003, “Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, *Este País*, núm. 150.
- SN (sin nombre), 2003, “Tendencias. México: El espíritu de las leyes”, *Nexos*, núm. 309, pp. 3-14.

- SOMERS, Margareth, 1993, "Citizenship and the place of the public sphere: Law, community and political culture in the transition to democracy", *American Sociological Review*, vol. 58, octubre, pp. 587-620.
- TURNER, Bryan, 1994, *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage Publications.
- TOURAINÉ, Alain, 1994, *¿Qué es la democracia?*, París, Fayard.
- , 1994a, *Crítica de la modernidad*, México, FCE.
- , 1999, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Barcelona, Paidós.
- VARIOS, 1999, *Mexico transforming*, Los Ángeles, Pacific Council on International Policy.
- , 1999, *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, México, Alforja/ITESO/Centro de Investigación y Formación Social, CIFS.
- VILLASANTE, Tomás R., 1995, *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Madrid, Ediciones HOAC.
- ZERMEÑO, Sergio, 1996, *La sociedad derrotada*, México, Siglo XXI.

Capítulo 20

Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México*

Ernesto Isunza Vera**

Introducción

EL PROCESO ELECTORAL federal mexicano que tuvo su momento histórico más relevante el 2 de julio de 2000, fue la primera contienda por la Presidencia de la República que fue dirigida por los consejos electorales ciudadanizados (CEC), tal y como fueron diseñados en la reforma político-electoral de 1996.

Si bien en las elecciones intermedias de 1997 se dieron los primeros pasos en el aprendizaje institucional y social de lo que se ha denominado “la ciudadanización del arbitraje electoral”, la experiencia de 2000 puede considerarse inédita dentro del funcionamiento del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano del Estado mexicano encargado de organizar las elecciones para elegir Presidente, diputados y senadores.

El diseño de este sistema, vigente en las elecciones federales de 2000, sin embargo, no es producto sólo de un diseño institucional y del acierto del Poder Legislativo. Fue sobre todo el resultado de múltiples luchas sociales por elecciones justas y libres, de negociaciones entre actores políticos y civiles, la confrontación de proyectos políticos en disputa, así como de la acción de actores concretos.

Este trabajo consta de cuatro apartados. En primer lugar se presentan unas breves definiciones conceptuales básicas que incluyen la descripción del modelo ciudadanizado de arbitraje electoral que en México está vigente desde la reforma legal de 1996. En segundo lugar se hace un recuento de algunos elementos contextuales y de diseño del proceso electoral posteriores a la crisis sistémica de 1988, recuento que resaltarán cómo el diseño legal de 1996 retoma la experiencia social y política acumulada en esos años y describirá acciones clave que dotaron de contenido al IFE para cumplir cabalmente

*El contenido de este capítulo se vio favorecido por los comentarios críticos de varios colegas, entre los que quiero destacar a Hugo Almada, Alberto J. Olvera, Danièle Dehouve, Marguerite Bey, Alberto Aziz, Constanza López-Caparrós y Benoît Longerstay. Sin embargo, la responsabilidad del resultado final es sólo mía.

**Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), ciudad de México, México.

con su función de “árbitro electoral”. En tercer lugar se hace una descripción de cómo se llevó a cabo concretamente el “nombramiento en cascada” de los consejeros electorales de los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales, tratando de ilustrar las enseñanzas de la experiencia y las debilidades del actual marco normativo. Finalmente, en cuarto lugar, se relata un caso concreto en el que se ejemplifica la fragilidad del sistema electoral y la importancia central de la acción de los consejeros y del nombramiento de los mismos. En síntesis, este capítulo busca describir y analizar la experiencia de los consejos electorales (ciudadanizados) del IFE, como ejemplo de instituciones socioestatales dedicadas a la rendición de cuentas transversal.

Definiciones básicas.

El modelo “ciudadanizado” de árbitros electorales

La autoridad encargada de organizar las elecciones federales en México es un organismo público, autónomo, denominado Instituto Federal Electoral (el IFE). Si bien el modelo de autoridad electoral autónoma, con instancias de dirección ciudadanizadas, se ha generalizado en México, no todos los casos de autoridades electorales en los estados de la República cuentan con la fortaleza y legitimidad del IFE.¹ Por otro lado, el modelo de los consejos ciudadanizados como parte de instituciones que gozan de cierta autonomía, ha cobrado ya “carta de ciudadanía” en México, como se ha podido apreciar en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (el IFAI).²

Sin lugar a dudas, la apertura del sistema político electoral es el resultado de las luchas sociales en favor de la democratización de la vida social, muy especialmente de los esfuerzos de los movimientos sociales “prodemocráticos” que permitieron, en ciertas coyunturas de la política nacional y regional (como 1988 y 1994-1995), cristalizar en reformas legales de la Constitución y de la ley específica (Olvera, 2003).

Andreas Schedler (1999c: 1504-1505) define la complejidad del contexto político en el que se diseñó el actual IFE:

¹En otro trabajo (Isunza, 2003b) realizamos un estudio comparativo entre el IFE y la Comisión Estatal Electoral de Veracruz, el órgano regional encargado de las elecciones locales. En el caso del órgano estatal el estudio se construyó, en gran medida, gracias a la valiosa información proporcionada generosamente por tres de sus actores: el doctor Francisco Montfort Guillén y los maestros Leopoldo Alafita Méndez y José González Sierra; con el testimonio de este último y mi propia experiencia como Consejero Electoral reconstruí el caso del Consejo Local del IFE en Veracruz.

²Aunque forma parte de una corriente de diseño institucional de ámbito internacional. John M. Ackerman (2004) hace una útil comparación entre los casos de México, India, Brasil y los Estados Unidos.

disciplinar el poder de una manera que no sólo sea efectivo y sostenible sino que también tenga credibilidad ante los otros, es un asunto extremadamente complicado. Y es aún más complicado en un contexto donde los detentadores del poder se han ganado una reputación casi indestructible de construir (o por lo menos asegurar) sus victorias electorales con base en el fraude y la corrupción.

En 1996 se reforzó la independencia y la autonomía del IFE (creado en 1990), con dos cambios clave: que sus órganos de dirección tomarían decisiones sólo con el voto de consejeros ciudadanos (denominados “consejeros electorales”), y hacer al instituto autónomo del Poder Ejecutivo.³ En el diagrama 1 puede apreciarse resumidamente el diseño institucional del IFE.

El IFE se divide en tres tipos de órganos: los directivos, los operativos (técnico-jurídicos) y los de vigilancia. Los primeros son el espacio colegiado de los consejeros electorales, es decir, ciudadanos independientes que no representan a ningún partido o instancia del Estado. Los órganos técnico-jurídicos los forman profesionales que responden a la lógica de un servicio civil de carrera. Y, en tercer término, los órganos de vigilancia son instancias en las que los actores del proceso, los partidos políticos, intervienen para dar seguimiento puntual a la ejecución de ciertas acciones. Cabe mencionar que en la operación concreta del IFE, son los dos primeros tipos de órganos (los directivos y los operativos) la columna vertebral del instituto.

El diseño institucional del IFE otorga la dirección del mismo a los consejos ciudadanizados, quienes tienen como brazo ejecutor de los acuerdos alcanzados (y de las actividades normadas) a los órganos operativos.⁴

Los consejos electorales ciudadanizados los hemos definido como “interfaces socioestatales de rendición de cuentas transversal” (Isunza, 2004). En primer lugar, son “interfaces” entendidas como “espacios 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 sociales) concernidos” (Isunza, 2005).⁵

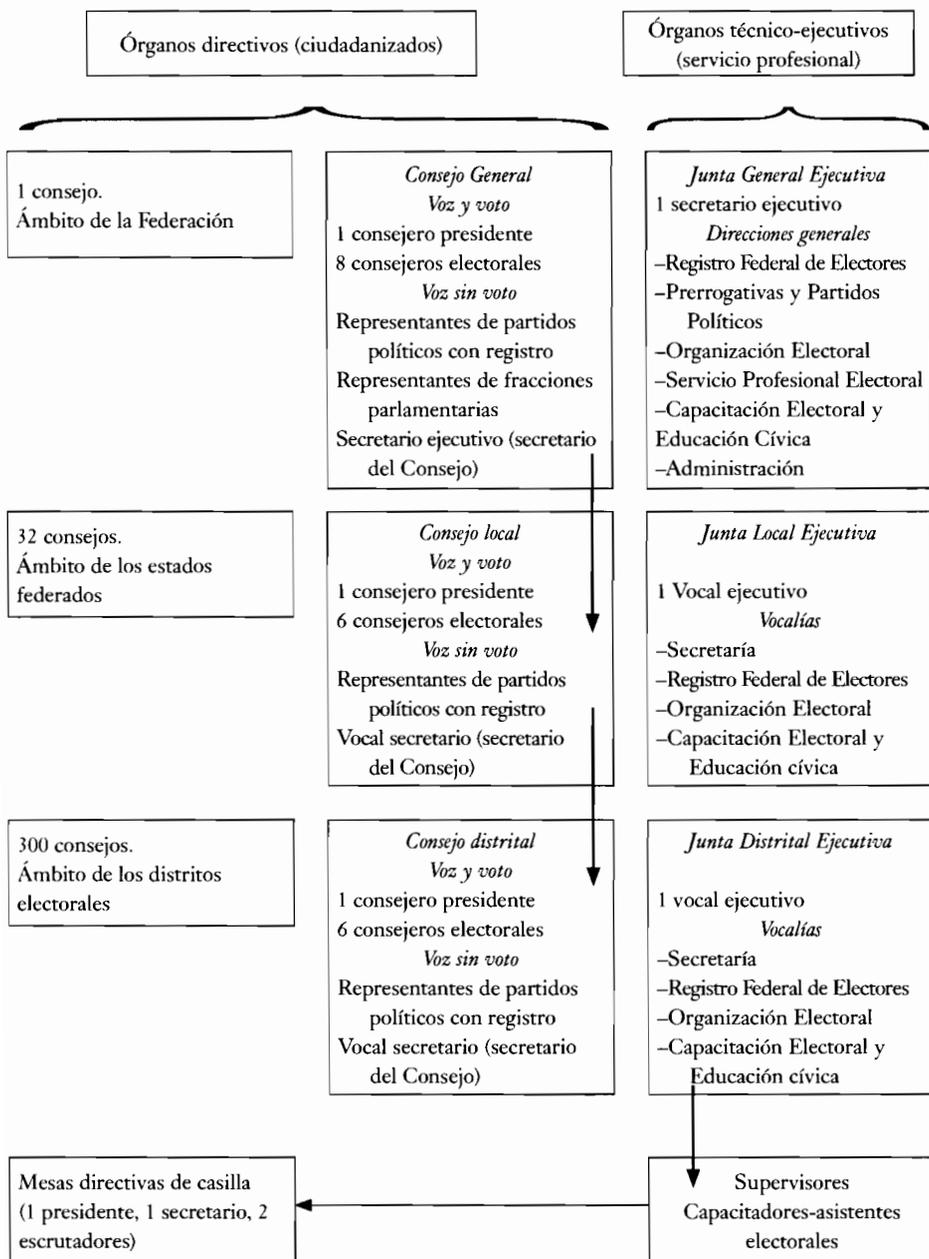
Por otro lado, los CEC son interfaces socioestatales “de rendición de cuentas transversal”, ya que son instituciones conformadas para el control de sus miembros técnico-profesionales por parte de ciudadanos quienes, en

³ Antes, la presidencia del IFE recaía en el secretario de Gobernación de la República.

⁴ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (el Cofipe) es la máxima norma en materia electoral. El Cofipe define detalladamente el proceso y sus actores, y refleja claramente el diseño institucional que aquí se explica.

⁵ La noción de interfaz que me sirve de trasfondo retoma las ideas expuestas por Norman Long (1999) y Bryan Roberts (2001).

DIAGRAMA 1 ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL



calidad de tales, ejercen la dirección de la institución y basan su legitimidad por su cualidad de semirrepresentantes de la sociedad civil dentro del Estado.⁶

La estructura ciudadanizada del IFE tiene su contraparte en los órganos del servicio profesional. En el ámbito federal el órgano de dirección es el Consejo General, donde se toman las decisiones con el voto de nueve consejeros; la contraparte ejecutiva del Consejo General es la Junta General Ejecutiva, la cual desarrolla su trabajo concreto mediante las direcciones ejecutivas.

En un segundo ámbito existen 32 consejos locales: uno por cada estado de la República (31) más el Distrito Federal. Cada consejo local toma sus decisiones con el voto de seis consejeros ciudadanos y el del consejero presidente, quien es también vocal ejecutivo de la junta local, es decir, de la contraparte ejecutiva del consejo local.

En el tercer ámbito de la geografía electoral tenemos 300 consejos distritales en los que se divide todo el país. A partir del peso demográfico, cada estado de la República tiene más o menos distritos electorales. Las decisiones en cada consejo distrital se toman como en los consejos locales, es decir, con el voto de los seis consejeros ciudadanos más el del consejero presidente, quien al mismo tiempo es vocal ejecutivo de la junta distrital.

La designación de los consejeros electorales se conoce como “sistema de nombramiento en cascada”. Los nueve consejeros del Consejo General⁷ son designados por dos tercios de los presentes en la Cámara de Diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias de la misma. Estos nueve consejeros designan a los seis consejeros electorales de cada uno de los 32 consejos locales, es decir, 192 consejeros. Una vez instalados los consejos locales, éstos eligen a seis consejeros por cada distrito que integra el estado del que se trate; en total se nombran 1,800 ciudadanos como consejeros distritales.⁸

El Consejo General del IFE es un órgano permanente, mientras los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales sólo funcionan durante los periodos electorales federales, celebrados cada tres años. Esta situación de intermitencia también es característica del cuarto ámbito del IFE: nos referimos a las mesas directivas de casillas, que son las autoridades encargadas de

⁶Nos referimos a “semirrepresentantes” en el sentido de que su legitimidad proviene de su nombramiento como consejeros por parte de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados. En sentido estricto, los consejeros, una vez nombrados, deben rendir cuentas de sus actos de manera cotidiana en las sesiones públicas del IFE, organismo constitucionalmente autónomo.

⁷Además de los nueve consejeros propietarios se nombran otros ocho suplentes quienes, dado el caso, asumen sus funciones como propietarios en orden de prelación.

⁸En realidad los consejeros electorales (locales y distritales) son el doble, ya que se designan propietarios y suplentes, es decir, 384 para consejos locales y 3,600 para consejos distritales.

recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada sección electoral del país, la unidad geográfico-electoral mínima.

Las mesas directivas de casilla están formadas por cuatro ciudadanos que fungen como miembros propietarios (presidente, secretario y dos escrutadores), y tres suplentes generales.⁹ Para hacerse una idea de la magnitud de la participación ciudadana en las elecciones federales, podemos apuntar que, en el proceso de 2000, se instalaron 113,423 casillas en todo el país, por lo que se requirieron más de 450,000 ciudadanos encargados de las mesas directivas de casilla.

El procedimiento para designar a estos “árbitros ciudadanos” en la escala menor (las mesas directivas de casilla) parte de un doble sorteo que realizan los 300 consejos distritales, proceso que se conoce como “doble insaculación”: se definen consecutivamente una letra del alfabeto que corresponderá con la del apellido paterno del ciudadano escogido y un mes del año que será el de nacimiento del mismo. El universo del sorteo es la lista nominal de electores de la sección electoral (unidad geográfica electoral mínima) y, aunque es un derecho y una obligación participar como funcionario de casilla, los ciudadanos que deciden no participar no tienen en la práctica ninguna sanción por este incumplimiento.

Los ejecutores de la capacitación de los ciudadanos escogidos de la lista nominal para fungir como funcionarios de casilla, son un numeroso grupo de empleados temporales que el IFE contrata cuando inicia el año electoral. Por su doble función, estos trabajadores se conocen como capacitadores-asistentes electorales.¹⁰ En primer lugar, hacen visitas a domicilio para entregar los nombramientos a los ciudadanos “insaculados” en el sorteo, para después impartirles un cursillo básico sobre el proceso electoral, sus funciones y tareas concretas el día de la jornada. Del total de ciudadanos insaculados y capacitados se forma la lista ordenada por nivel de escolaridad, donde quien tiene más años de estudios formales será designado como presidente, seguido por el secretario y por el primer y segundo escrutadores. En esta parte del proceso los capacitadores-asistentes cumplen su primera función y trabajan coordinados por los llamados supervisores, quienes son alrededor de un 10 por ciento de ellos mismos, que obtuvieron mejores calificaciones en el proceso de su selección. En una segunda etapa, los capacitadores-asistentes

⁹Sin formar parte del IFE, los observadores electorales –sean individuos u organizaciones– son un quinto elemento en el que los ciudadanos están facultados a participar en los procesos electorales federales. Los observadores electorales deben ser mexicanos y realizar un proceso de acreditación ante los diversos consejos que correspondan, previa asistencia a un curso de formación básica.

¹⁰En el proceso de 2000, se contrataron 18,000 capacitadores-asistentes electorales, de los cuales, alrededor de un 10 por ciento fungieron como supervisores de sus compañeros.

se dedican fundamentalmente a labores logísticas de organización electoral (por eso “asistentes electorales”), estando bajo las órdenes del vocal distrital de Organización Electoral. Por esto, los capacitadores-asistentes son los responsables de entregar a los ciudadanos funcionarios de casilla en los días previos a la jornada de votación, el llamado “paquete electoral”. Esta entrega es muy importante porque consta de todo el material para la jornada electoral (mamparas, urnas, actas, boletas impresas en papel de seguridad, foliadas y ordenadas, tinta indeleble, máquina para marcar credenciales para votar, etcétera) y de su buena entrega depende la instalación de la casilla respectiva. Finalmente, los capacitadores-asistentes auxilian a los funcionarios de casilla (por ley, los presidentes de las mismas) para que hagan llegar el paquete electoral (con las actas llenas, las urnas y los votos) al consejo distrital respectivo. Como puede verse, la cadena de ciudadanización va desde los consejeros del Consejo General a los funcionarios de casilla, pasando por los consejeros locales y distritales; el papel de los capacitadores-asistentes electorales es clave porque funcionan como enlace real entre la estructura del IFE (los tres primeros) y el ciudadano funcionario de casilla que tendrá en sus manos la operación de gran parte de la jornada electoral.

En resumen, el “modelo IFE” plantea la inserción de los ciudadanos, en su calidad de tales, como elementos de control y dirección del instituto en todos los ámbitos y momentos del proceso electoral. Este proceso es resultado de varios fenómenos de la sociedad política que deben plantearse junto a otros contextuales como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la aguda situación económico-financiera de 1994-1995.

En 1994 (febrero-marzo), la presión social y política que significó el levantamiento zapatista, la movilización social aneja y la presión neocardenista obligaron al régimen a replantear la reforma electoral realizada el año anterior.¹¹ Bajo la presidencia de Porfirio Muñoz Ledo, el PRD logró una negociación con magros resultados, lo que, entre otros fenómenos, provocó el inicio del rompimiento de Muñoz Ledo con Cuauhtémoc Cárdenas.

Como se verá posteriormente, la reforma de 1994 logró el nombramiento de los consejeros ciudadanos (Creel, Ortiz Pinchetti, Granados Chapa y tres priístas), pero éstos entraron a última hora y no tenían en la práctica ningún

¹¹ En la Cámara de Diputados esa reforma sólo contó con el apoyo del PAN y el PRI. La fracción del PRD (dirigida en ese entonces por Rosa Albina Garavito), decidió romper con las negociaciones dada la cerrazón de la alianza PRI-PAN. Los panistas, bajo el liderazgo de Diego Fernández de Cevallos, argumentaron que su aprobación de una reforma parcial implicaba que, como efectivamente sucedió, para las elecciones de 1997 se lograría el uso de la lista nominal con fotografía; además, debe recordarse que para la contienda presidencial de 1994 no podría participar Vicente Fox por ser hijo de madre extranjera, aunque este requisito se modificaría —como también ocurrió— en las elecciones presidenciales de 2000.

control sobre lo que hacían las estructuras operativas, controladas totalmente desde la presidencia del IFE (entonces, el secretario de Gobernación) y la secretaría ejecutiva; si bien en 1994 los consejeros ciudadanos no constituyeron un riesgo para el control de las elecciones por parte del PRI-gobierno, sí fueron el antecedente de lo que vendría en 1996.

Además de la salida del secretario de Gobernación y de la ciudadanía real, el punto clave de la reforma de 1996 fue el establecimiento de las comisiones, que permitía a los consejeros electorales en realidad tener incidencia en la toma e implementación de decisiones dentro del instituto. Como puede entenderse, la redistribución del poder dentro del IFE provocó situaciones de tensión en su interior.

Además de la nueva ingeniería institucional, 1996, para el árbitro electoral fue marcado por las personas concretas que integraron el Consejo General, así como su posición firme de reivindicar las facultades definidas en el Cofipe y avanzar en la práctica sobre lo que debería ser un auténtico control sobre el conjunto del proceso electoral. En palabras de un asesor de un consejero de ese Consejo General:

...si bien el diseño institucional fue un avance significativo, gran parte del mérito corresponde a la lucha sistemática y firme de los consejeros de hacer valer estas facultades, lo que implicó tensiones prácticamente punto por punto.

No hay que olvidar que el diseño del instituto, aún el de 1996, era en realidad un híbrido en el que coexistían en realidad dos columnas vertebrales. Por una parte el Consejo General, que era la máxima autoridad y tenía la responsabilidad y la facultad de “supervisar” todas las labores; pero, por la otra, las direcciones y la Secretaría Ejecutiva que eran en realidad las encargadas de operar todas las decisiones grandes, medianas y pequeñas del proceso. En términos operativos esto significaba que oficinas pequeñísimas compuestas por el consejero y cuatro asesores, además de una secretaria y un chofer, teníamos que supervisar direcciones ejecutivas con más de 100 personas trabajando cada una (como el Registro Federal de Electores con más de 1,000 y la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral con 300), además del seguimiento a todas las estructuras de las 32 entidades y los 300 distritos.

El diseño institucional de 1996, entonces, si bien era una concesión a la amplia lucha por la democracia desarrollada por la oposición y la sociedad civil durante todo el ciclo anterior, desde el punto de vista de la estructura era también una apuesta a que el Consejo General, si bien iba

de cualquier modo a tener una cierta incidencia, no iba en lo fundamental a poder darse cuenta y controlar el proceso.

El consejo fue, sin embargo, construyendo su poder pacientemente y paso por paso... (Almada, 2005).

Las tramas del modelo ciudadanizado: 1988-1996

La reforma de 1996 es una fase muy importante del proceso de institucionalización de la democracia electoral en México, pero debe ser vista como parte de una cadena de modificaciones, luchas y conquistas que le dan sentido. La apertura de los años setenta, que incluye la representación de las minorías en los órganos del estado (municipal, estatal, federal), es seguida en los años ochenta por las luchas electorales en el centro y norte del país, llegando así a las elecciones de 1988 con un sistema que hace crisis.

Entre 1989 y 1994 hay avances en el conocimiento social y opositor del proceso electoral, para llegar a 1996 con una acumulación de fuerzas significativa que se traduce en las modificaciones estructurales de ese año. Las luchas ciudadanas, y la coyuntura favorable abierta por el levantamiento del EZLN, los asesinatos de Colosio y de Ruiz Massieu, así como la crisis económica de 1995, se tradujeron en la reivindicación de la ciudadanía como árbitros de la pugna partidaria electoral.

La democratización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, así como la institucionalización de las interfaces socioestatales, tienen un impacto mayor y de calidad diferente, en cuanto “baja” la ciudadanización de las instituciones; es importante que el Consejo General se ciudadanice con actores democráticos, pero también que lo hagan los consejos locales y más aún los consejos distritales. En este sentido, cabe decir que la escala es muy importante.¹²

El proceso de articulación entre la rama operativa y la directiva, como el nombramiento de los consejeros electorales, también fue “en cascada”. En una primera fase (1996-1997), se creaban consensos en las sesiones de las comisiones del Consejo General, lo que obligaba en muchas circunstancias a negociar con poco tiempo. En la segunda fase (1999-2000), el Consejo

¹²Vista con distancia, la energía social invertida, bien en el Estado (IFE) o bien en la sociedad civil (Alianza Cívica y otras organizaciones prodemocráticas), es algo central para el análisis de las interfaces socioestatales pero, sobre todo, para la estrategia democratizadora a largo plazo. “Lo deseable es que el Estado haga bien su trabajo y que nosotros, las organizaciones de la sociedad civil especializadas, desaparezcamos; las observaciones electorales se hicieron por los fraudes, no porque a la gente le guste estar perdiendo el tiempo o sacrificando esfuerzos” (Almada, 2003).

General y algunos consejos locales, consolidaban consensos en reuniones de trabajo previas a las comisiones, logrando que en estas últimas sólo se debatieran e impusieran criterios en casos extremos; los acuerdos, entonces, eran ratificados unánimemente en las sesiones ordinarias o extraordinarias de los consejos. Para la mayoría de los consejos locales y distritales, sin embargo, esta forma de trabajo fue lográndose apenas entre la segunda (1999-2000) y la tercera fases (2002-2003) del periodo bajo análisis.

Este proceso fue largo y complejo, por lo que queremos avanzar en una descripción mínima del contexto sociopolítico, así como de los puntos clave de cada coyuntura electoral.¹³ El método expositivo será, a partir de este momento, separar las características contextuales del subperiodo, para después profundizar en los principales cambios operados en esos momentos.

Proceso electoral de 1991 (elecciones intermedias)

El PRI, a partir de las elecciones de 1988 y del proyecto salinista, da mayor importancia a la estructura territorial y menos a la de las centrales obreras y campesinas. Esto se traduce, en términos electorales, en un control territorial más intenso en lo referido al padrón, integración de mesas directivas de casilla, elaboración de maquinarias complejas para el fraude, compra y coacción del voto, y la movilización el día de las elecciones. Asimismo, aunque con menor intensidad, el esfuerzo estatal de reconfiguración del control social-electoral se puede observar en la gestión de los programas “Cien ciudades” y el de regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Entre 1991 y 1992, a partir de las elecciones federales y las estatales en San Luis Potosí y Guanajuato, surgen esfuerzos ciudadanos (como la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Movimiento Ciudadano por la Democracia y otros) que logran sintetizar cinco compromisos para la democracia electoral: órganos electorales ciudadanos, padrón electoral legítimo, medios de comunicación equitativos, no al uso partidista de recursos públicos y no a la compra y coacción del voto.

Puntos clave alrededor de la elecciones de 1991

- a) Se elaboró un *nuevo padrón* (hecho desde cero, con visitas a domicilio y con altos niveles de selectividad para levantar el empadronamiento: muchas visitas a zonas priístas y pocas a las de la oposición). La denun-

¹³ Esta reconstrucción se basa en Almada (2003); Adriano (2003) Alonso y Aziz (2005) y Arias (2005).

cia de aquellos años residía en que el padrón del IFE se hacía en paralelo al padrón del PRI.

- b) Hubo una *nueva credencial* (poco confiable, sin mecanismos de seguridad ni fotografía).
- c) Se dieron fuertes inconsistencias entre el padrón y la lista nominal –empadronados que reciben credencial para votar–, así como una gran cantidad de ciudadanos que no recibieron la credencial para votar, secciones con números fuera de rango; lista nominal mayor que el padrón.
- d) Se realizó un fraude por “corrimiento” de sección electoral.¹⁴ En opinión de Hugo Almada (2004), entre 8 y 12 por ciento de los electores fueron movidos de sección electoral, a una contigua o a una distancia de dos o tres de ellas. Una gran cantidad de electores de oposición no pudieron votar por no aparecer en la lista nominal de su casilla el día de la elección (lo que se conoció como el “rasurado” de la lista nominal); además, en su casilla otra persona votaba por este elector “movido de sección”, lo que se conoció como “electores fantasmas” o “credencialización múltiple”. Esto motivó un fenómeno generalizado aunque disperso en la geografía, y se dirigió principalmente hacia las casillas en las que la oposición ganaba por amplio margen, lo que hizo más complejo a la oposición decidir impugnar una casilla en la que todavía seguía ganando pero con un margen mucho más estrecho que el original. Lo significativo de este fraude, a diferencia de 1988 y procesos anteriores, *no podría ser detectado en el ámbito de la casilla electoral*.
- e) Respecto a los funcionarios de casilla no hubo garantía de su independencia.
- f) En el caso de avances sobre la situación precaria del campo electoral, debe citarse el proceso de reseccionamiento.¹⁵ En 1988 había secciones electorales con 4,500 electores (filas de 20 horas) y en 1991 se convirtieron en secciones de 1,500 electores (cuyos resultados pueden ser comparables desde esa elección de 1991 hasta la fecha).

¹⁴Hugo Almada llama Paifoc al Padrón de Inicio de la Fotocredencialización, y cuenta que, en febrero de 1993, se compararon los listados completos del Padrón 1991 con el Paifoc en el Estado de México. Este último debería tener sólo movimientos menores, por la falta de procesos electorales intermedios, respecto a 1991. En el Paifoc encontraron, sin embargo, secciones con 200 o 300 electores menos que en 1991. Haciendo la comparativa manualmente, los ayudantes del estudio (pedido como previo a la elección de 1994 por Cuauhtémoc Cárdenas) descubrieron que hubo movimientos enteros por bloques de votantes; no en 1993, ya que comprobaron la validez de los registros en campo, sino en 1991.

¹⁵La sección es la unidad mínima del proceso electoral. En cada sección puede haber una o varias casillas, dependiendo del número de votantes.

Proceso electoral de 1994 (elecciones presidenciales)

Como fue reconocido por el candidato ganador, Ernesto Zedillo, hubo un gasto incontrolado de recursos en las campañas, tanto la federal como la famosa estatal de Tabasco, en la que se documentó el flujo escandaloso de recursos públicos a las campañas del PRI.

En las elecciones hubo falta de respeto a la secrecía del voto, y se realizó ampliamente lo que se conoce como compra y coacción del voto. En este sentido, el país tuvo tres grandes realidades electorales: el Distrito Federal y el norte, con un desempeño aceptable; el centro, con problemas generalizados; y el sursureste, con problemas graves.

La sociedad civil y la sociedad política opositora centraron muchos de sus esfuerzos en el control del padrón electoral, resultado de las experiencias de 1991. Las elecciones se dieron en un escenario de tensión por el levantamiento del EZLN, los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu y la movilización civil. Ante este panorama, el PRI reaccionó con una movilización masiva de su maquinaria, aprovechando los enormes recursos económicos de Procampo y Pronasol.¹⁶

Puntos clave alrededor de la elecciones de 1994

- a) Utilización discrecional de los recursos públicos para favorecer al partido de Estado junto a la compra y coacción del voto, así como la manipulación del procedimiento de integración de las mesas directivas de casilla.¹⁷
- b) El *IFE no es autónomo*: aún está en manos de la Secretaría de Gobernación y de los votos de los partidos y de los representantes del Poder Legislativo.
- c) En las reformas de marzo de 1994, se introdujo la figura del *consejero ciudadano*.
- d) Empieza la realización de conteos rápidos en el ámbito nacional, por parte de empresas especializadas, por el IFE y también por organizaciones civiles como Alianza Cívica.¹⁸

¹⁶ Procampo y Pronasol fueron los programas sociales del gobierno de Carlos Salinas.

¹⁷ Las posibilidades de torcer el sistema de elección de funcionarios de casilla, a pesar del método de doble insaculación, existe. Teniendo un padrón partidista y la maquinaria suficiente en las juntas distritales (desde vocales, supervisores y capacitadores-asistentes), puede negarse la participación de los ciudadanos electos al azar, aduciendo que no fueron encontrados en el momento de notificarles su nombramiento, entre otros subterfugios.

¹⁸ Precisamente en su informe del 19 de agosto de 1994, Alianza Cívica documentó la persistencia de prácticas inadmisibles el día de la jornada electoral, como la falta de un auténtico voto libre y secreto, sobre todo en el sur y sureste del país.

Como puede verse, en cada coyuntura electoral, marcada por la celebración de las elecciones cada tres años, se dieron ciertas acciones de resistencia por parte del régimen para limpiar el proceso electoral. Por otro lado, la estructura participativa de la sociedad civil organizada permitió acumular una serie de experiencias que desembocaron tanto en la reforma legal de 1996 como en la configuración de las interfaces socioestatales concretas en las que se puede descomponer el IFE para su análisis.

La configuración de la red ciudadanizada del árbitro electoral: 1997-2000

Proceso electoral de 1997 (elecciones intermedias)

El elemento central que marca las elecciones de 1997 es, sin duda, la reforma de 1996. Ésta implicó, centralmente, la ciudadanización del IFE, la salida de la Secretaría de Gobernación del instituto, la cesión de más poder a los consejeros (llamados “electorales” y no ya “ciudadanos”), el diseño del IFE como un sistema de dos cuerpos paralelos (profesional/consejeros), el trabajo en comisiones, el sistema de fiscalización, la depuración del padrón y la lista nominal, así como el diseño de un sistema de medios de impugnación.

Cabe recordar que los miembros del Consejo General nombrado por la Cámara de Diputados para las elecciones de 1997¹⁹ llegaron a sus puestos apenas poco antes de iniciar el proceso electoral federal, sin el control total aún de los órganos ejecutivos, con una capacidad operativa parcial de nombrar 384 ciudadanos para los 32 consejos locales del IFE y, además, tenían enfrente un amplio grupo de operadores del régimen autoritario y fraudulento, encabezados por el secretario ejecutivo, Felipe Solís Acero.²⁰

Puntos clave alrededor de la elecciones de 1997

- a) Una vez nombrados los nueve consejeros electorales, la autonomía del Consejo Electoral permite cambiar la lógica del nombramiento. Los partidos propusieron pero la alineación de los consejeros se dio por otras lógicas.

¹⁹ Los consejeros electorales nombrados para los procesos de 1997 a 2003 fueron José Barragán, Jaime Cárdenas, Jesús Cantú, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar, Jacqueline Peschard, Emilio Zebadúa y, como consejero presidente, José Woldenberg. Zebadúa y Molinar, después de las elecciones de 2000, renunciaron a sus puestos para incorporarse a la política partidaria como diputados federales del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del de Acción Nacional (PAN), respectivamente. En su lugar ingresaron al Consejo General Gastón Luken y Virgilio Rivera.

²⁰ Para una visión de conjunto de las contradicciones dentro del IFE en aquellos años, véase Cantú (1997).

CUADRO 1
GRUPOS INFORMALES
CONSEJO GENERAL DEL IFE,
1997-2000

<i>Consejeros</i>	<i>Grupo informal</i>
Jesús Cantú, Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas (en cierta forma, José Woldenberg)	Políticos 1 (“Los tres huastecos”)
Jesús Cantú, Emilio Zebadúa, Jaime Cárdenas, Juan Molinar, Alonso Lujambio	Políticos 2 (“El pentágono”)
José Woldenberg, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard	Políticos 3
José Barragán	Políticos 4
Juan Molinar, Jesús Cantú, Emilio Zebadúa	Técnicos 1 (Organización, Registro Federal de Electores)
Jesús Cantú, Emilio Zebadúa, Mauricio Merino	Técnicos 2 (Capacitación Electoral y Educación Cívica y Servicio profesional)
Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard	Técnicos 3 (Partidos Políticos y Prerrogativas)
Jaime Cárdenas	Administración, Asuntos jurídicos
José Barragán	Contraloría, Asuntos jurídicos
Alonso Lujambio	Fiscalización

- b) Los grupos de poder dentro del Consejo General se constituyen alrededor de un círculo duro denominado “Los tres huastecos” y de un segundo círculo que hace mayoría llamado “El pentágono” (véase cuadro 1). Esto se da en la relación cotidiana del trabajo y también se construyen acuerdos en comidas de trabajo.
- c) Consejeros electorales que crean su equipo de trabajo con asesores.
- d) En lo que respecta al nombramiento de los consejeros locales, se acordó que cada uno de los nueve consejeros del Consejo General se haría responsable de elaborar los listados de cuatro consejos locales (excepto Woldenberg). Esta actividad recibió diversos grados de interés en cada consejero; además, en el Consejo General había un conocimiento diferente de cada estado de la República y, en algunos casos, la información de los mismos era más escasa. De esta forma, las propuestas de los consejeros fueron menos sólidas ante los partidos políticos.
- e) Los consejos locales, en general, no tuvieron una densidad democrática suficiente para que los consejos distritales tengan una constitución democrática destacable.

- f) Los consejos distritales poco sólidos, democráticamente hablando, sólo se dedican a “palomear” las decisiones de las juntas distritales y son más sensibles a las presiones de los partidos políticos.
- g) Se realizaron una serie de estudios técnicos que, si bien en 1997 fueron coyunturales, prefiguraron en varios sentidos la institucionalidad del IFE: sobre la calidad del Padrón Electoral (Registro Federal de Electores); un estudio de las actas de casilla y otro para verificar la calidad de la jornada electoral (Organización Electoral); verificación de la capacitación de los funcionarios de casilla, una evaluación de sustituciones de funcionarios de casilla y un estudio de distritos con irregularidades (Capacitación Electoral y Educación Cívica). En este sentido, podría decirse que también en 1997 se prefiguraron el monitoreo de medios de información (de 2000) y el conteo rápido (de 2003).

Proceso electoral de 2000 (elecciones presidenciales)

Justo después de las elecciones federales de julio de 1997 el nuevo Consejo General entró en un *impasse* que se concatenó con una serie de presiones en su contra por parte de sectores “duros” del régimen. Por un lado, la disputa interna entre el Consejo y el secretario ejecutivo (Solís Acero) terminó en la salida de éste del IFE hacia el PRI (30 de enero de 1998), pero en el marco de una campaña de desprestigio y acoso político-jurídico contra los consejeros.²¹

En el Consejo General el presidente José Woldenberg no pudo lograr la aprobación de su propuesta para el puesto vacante, llegando así al *impasse* referido. Como salida al conflicto se llevó a cabo una reunión en Cuernavaca (el 18 de marzo de 1998) de los nueve consejeros del Consejo General en la que llegaron a ciertos acuerdos clave que darían un nuevo impulso al trabajo del consejo y a la figura misma de órgano de control del ala ejecutiva del instituto. Particularmente, se decidió aprobar el nombramiento de Fernando Zertuche Muñoz como secretario ejecutivo, quien había sido consejero electoral en la época inmediatamente anterior. Asimismo, se acordó un mecanismo para someter de manera efectiva la rama ejecutiva del IFE, mediante el trabajo en comisiones que serían presididas por un consejero electoral, mientras como secretario de cada una de ellas fungiría

²¹ En lo particular, cabe destacar los procedimientos administrativos contra Jaime Cárdenas y Jesús Cantú, que buscaban inhabilitarlos como consejeros electorales.

el director ejecutivo o, en el caso de los consejos distritales y locales, los respectivos vocales (Cantú, 1997; González, 2003; De la Vega, 1998).²² Aunque anteriormente los vocales y directores ejecutivos participaran en las comisiones, parece que es a partir del compromiso de Cuernavaca cuando se da el acuerdo político para someter a las cabezas de la estructura profesional a los acuerdos tomados en comisiones y por los consejeros (Almada, 2005).

Dentro del Consejo General algunos consejeros decidieron impulsar acciones coordinadas para lograr hacer real la prerrogativa dada por la reforma de 1996 y nombrar en los 32 consejos locales y los 300 distritales una mayoría o unanimidad de consejeros con un perfil de compromiso e independencia. Este proceso, en términos formales, se basó en un acuerdo del Consejo General donde se establece el procedimiento (primer momento) y otro en el que el mismo Consejo General aprueba, por unanimidad, la lista de los 192 propietarios y 192 consejeros locales suplentes (segundo momento). Cabe mencionar que en ambos momentos clave del proceso de “nombramiento en cascada” sólo el PRI presentó objeciones, con el apoyo del diputado (del mismo partido) que formaba parte del Consejo General (con voz pero sin voto) como representante de la Cámara de Diputados. En los cuadros 2 y 3 se resume la información de esos dos momentos clave del proceso formal de nombramientos.

Más allá de este procedimiento formal, debe hacerse especial mención de la consulta en las redes de la sociedad civil en el primer semestre de 1999 realizada por la Comisión de Organización Electoral (presidida por el consejero Jesús Cantú). Este accionar de las redes civiles pro democráticas y de organismos civiles proderechos humanos, logró su cometido al dotar a los consejos locales del IFE de una nueva correlación de fuerzas. El proceso de nombramiento de los consejeros de los 32 consejos locales empató, armoniosamente, ambos aspectos de la acción en el Consejo General: el formal, basa-

²² Según la revista *Proceso* 1119, los principales acuerdos operativos de la reunión de Cuernavaca versaron sobre este acuerdo basado en el trabajo en comisiones. Así, se acordó: “a) Discutir y divulgar los proyectos institucionales. b) Sobre esa base, formular un compromiso recíproco de apoyo y cobertura pública. c) Trabajar a partir de los acuerdos ya tomados en relación con el papel de las comisiones del Consejo General. d) Precisar el papel que corresponderá al secretario ejecutivo como coordinador de la Junta General Ejecutiva y los directores ejecutivos a partir de los trabajos de comisiones ya aprobados. e) Asegurar la participación de los directores ejecutivos en la toma de decisiones, sobre la base de los proyectos institucionales, de sus atribuciones de ley y de su trabajo como secretarios técnicos de las comisiones. f) Contar con mayor participación del consejero presidente en los trabajos de las comisiones. g) A partir de una delimitación clara de atribuciones y funciones, garantizar la información completa requerida por las comisiones y la colaboración permanente del secretario ejecutivo. h) Establecer, además de lo anterior, un compromiso recíproco de actitud y de trato respetuoso y de colaboración” (De la Vega, 1998).

CUADRO 2
PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE CONSEJEROS LOCALES, 2000-2003
(Primer momento)

<i>Partido político</i>	<i>Objeción</i>
PRI (apoyado por el consejero del Poder Legislativo, el priísta Eduardo Andrade)	<ul style="list-style-type: none"> • En contra de que apoyen con propuestas los ex consejeros electorales locales y no con los ex consejeros ciudadanos locales. • En contra de que las instituciones académicas, organizaciones sociales y ONG apoyen con propuestas, en especial si hacen observación electoral.
PAN	Ninguna.
PRD	Ninguna.

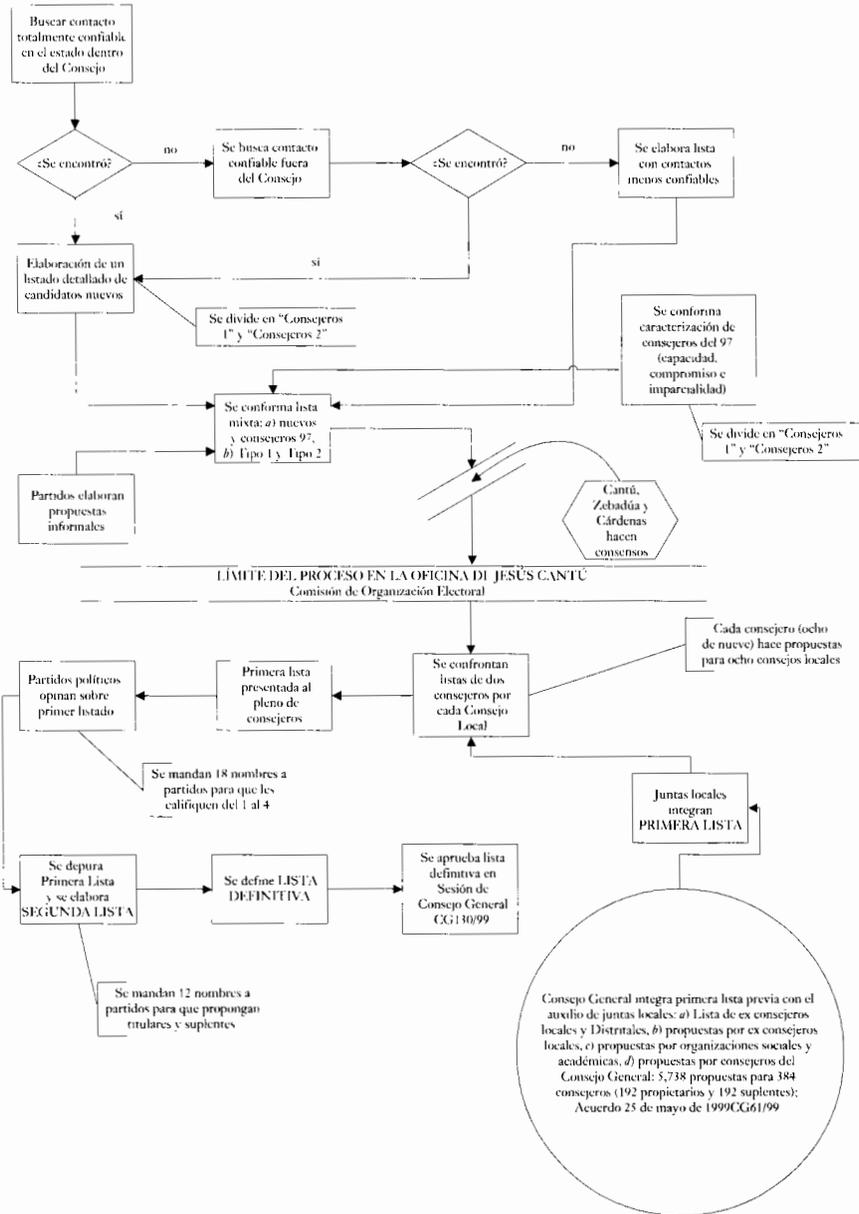
Fuente: Acta de la sesión ordinaria del Consejo General del IFE de 25 de mayo de 1999, "Punto 8. PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA INTEGRAR LAS PROPUESTAS DE CIUDADANOS PARA OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS 32 CONSEJOS LOCALES".

CUADRO 3
PROCESO DE NOMBRAMIENTO DE CONSEJEROS LOCALES, 2000-2003
(Segundo momento)

<i>Partido político</i>	<i>Objeción</i>
PRI (apoyado por el consejero del Poder Legislativo, el priísta Eduardo Andrade)	<ul style="list-style-type: none"> • Jalisco: contra María Marván (por considerarla asesora panista y antipriísta). • Yucatán: contra Pía Gómez García, Patricia McCarthy y Alberto Romero Bolio (por ser panistas, antipriístas y del Frente Cívico Familiar). • Baja California Sur: contra Joaquín Manuel Beltrán, Margarita Gracia y Malcom Neil Shroyer Schoen. • Estado de México: contra Soledad Gaytán (no tiene credencial para votar).
PAN	Ninguna.
PCD (Centro Democrático)	Ninguna.
DS-PPN (Democracia Social)	Ninguna.
PSN (Sociedad Nacionalista)	¿?¿? Menciona Chiapas como posible problema sin argumentar.
PRD	Ninguna.

Fuente: Acta de la sesión ordinaria del Consejo General del IFE de 7 de octubre de 1999, "Punto 7. PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DESIGNA A LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS CONSEJOS LOCALES QUE SE INSTALARÁN PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES 1999-2000 Y 2002-2003".

DIAGRAMA 2 PROCESO DE NOMBRAMIENTO (REAL-FORMAL) DE CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS CONSEJOS LOCALES



do en el acuerdo CG61/99, y la movilización ciudadana apoyada en algunos actores clave insertos en un lugar estratégico de la interfaz socioestatal. Esto se resume en el diagrama 2.

Puntos clave alrededor de las elecciones de 2000

- a) Se inicia la construcción de bases de datos y de la Red IFE. Implicó la definición técnica de *software* y *hardware*, además de qué bases de datos tenían que ponerse a disposición, de qué forma y con qué privilegios.
- b) Hay cambios en puestos clave: Secretaría Ejecutiva, direcciones de Organización y Capacitación.
- c) Se integran acuerdos para comisiones.
- d) Se desarrolla un mapeo general del proceso electoral, originado por la necesidad de evaluar con base en resultados. Así, en comisiones de trabajo (Organización, Capacitación, etcétera) los directores ejecutivos junto a los asesores de los consejeros electorales enlistaron las actividades pormenorizadas del proceso, definiendo indicadores de resultado, con la finalidad de medir los grados de cumplimiento (en excelente, bueno, regular y no aceptable).
- e) Proceso anticipado para el nombramiento de consejeros de los consejos locales (véase cuadro descriptivo).

Las elecciones federales de 2000:
el Consejo General y el estado de Veracruz

*El contexto electoral veracruzano (1994-2000)*²³

Las elecciones federales de 1994 en Veracruz tuvieron una participación alta por parte de la ciudadanía, aunque para el IFE tuvo una secuela poco honrosa: debido a irregularidades en el distrito con cabecera en San Andrés Tuxtla, las elecciones en esta demarcación tuvieron que repetirse en un proceso extraordinario en 1995. Como en todo el país, la acción de los observadores electorales significó el inicio de la incorporación a estas tareas de miles de personas; algunas de ellas en el futuro, sobre todo quienes formaron parte de Alianza Cívica (Olvera, 2003), fungirían como consejeros electorales del IFE o de los órganos electorales de los estados.

²³Una primera versión de este apartado apareció en Isunza, 2004.

Fue en estas elecciones extraordinarias donde los órganos local y distrital tuvieron un cambio más sensible en sus reglas de operación. El proceso de 1995 en San Andrés Tuxtla sin duda tuvo la ventaja de sumar expectativas y vigilancia de la sociedad y la atención especial de todo el Instituto Federal Electoral en el estado de Veracruz. En esta elección se incorporó la primera generación de consejeros electorales que participaron en las elecciones de 1994 como observadores de Alianza Cívica,²⁴ quienes reconocen que en aquellos años había apenas un acercamiento reciente a temas electorales y condiciones poco propicias para el efectivo control del órgano electoral (González, 2003).

Según testimonio de actores del proceso federal de 1997 en Veracruz, el presidente del consejo local tuvo una actuación eficiente y una relación hábil con partidos y consejeros que le permitió sortear los procedimientos iniciados en su contra desde el Consejo General del instituto una vez terminado el proceso electoral, con la finalidad de removerlo de su cargo. Más aún, el conjunto de consejeros y partidos políticos no pudieron ofrecer prueba sustancial alguna para que la comisión *ad hoc* iniciara procedimiento de separación del cargo de Jorge Santos Azamar (consejero presidente del consejo local y vocal ejecutivo de la Junta Local del IFE en Veracruz). También actor clave del proceso electoral de 2000 y 2003, vale la pena detenerse un momento en la descripción de este funcionario.

Operador identificado con el político priísta veracruzano Miguel Ángel Yunes Linares (entonces secretario de gobierno del estado), Jorge Santos Azamar trabajó claramente desde el proceso de 1997 para construir una relación de colaboración con los consejeros electorales del consejo local, lo que sintonizaba con los nuevos tiempos que empezaron a correr en el IFE a partir de la reforma legal de 1996 y la llegada de los nuevos miembros del Consejo General. Así, en 1997 se produjo la apertura para que, de manera informal, los consejeros del consejo local pudieran proponer nombres para la designación de consejeros distritales; sin embargo, debido a la premura, la falta de experiencias previas y la inexistencia de redes organizativas efectivas, pudieron proponer sólo unas pocas personas las cuales, por cierto, se aceptaron sin reticencias por el consejero presidente, Jorge Santos (González, 2003).

²⁴En lo particular, destaca el nombramiento de José González Sierra como consejero electoral del Consejo Local, lo que permitió –a pesar de la posición marginal en el Consejo– el nombramiento de algunos militantes del movimiento ciudadano prodemocrático como consejeros electorales distritales.

El proceso electoral de 2000 en Veracruz

Para el proceso de 2000 en Veracruz, de los seis consejeros nombrados, cuatro formaron *de facto* un grupo de trabajo permanente donde se compartieron informaciones, puntos de vista, experiencias y acuerdos,²⁵ pero trabajando de manera coordinada con los otros dos consejeros designados y el consejero presidente.²⁶ Así, el mecanismo de designación “en cascada” logró que en 22 de los 23 consejos distritales del estado hubiera una clara mayoría de consejeros independientes con una trayectoria de activismo social dispuestos a ejercer su función de dirección y control dentro del IFE. Esta red de consejeros electorales distritales en su gran mayoría se mantuvo como un subgrupo vigente en el proceso 2000-2003, compartiendo una opción y una visión comprometidas con el proyecto político democrático nacional.

El trabajo en comisiones en los consejos distritales, la comunicación periódica entre éstos y el consejo local (así como con consejeros del Consejo General), hicieron la diferencia en la configuración de los consejos distritales, que son los espacios donde se lleva a cabo el trabajo esencial de la organización del proceso electoral. En este sentido, los consejos distritales pudieron controlar el proceso de contratación de capacitadores-asistentes electorales, que fue un elemento central en el éxito de la organización de las elecciones. Así, la designación y capacitación de los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla fueron procesos más transparentes que nunca antes.

Igualmente, la cercanía de los consejeros electorales del consejo local y los distritales hizo posible fortalecer el control del proceso electoral por la vía de dos mecanismos: primero, la creación de un grupo de observadores electorales que recibió financiamiento de la ONU y que trabajó de manera coordinada con los consejos para la observación de la jornada del 2 de julio de 2000; y, segundo, la creación de redes de información no formal integradas por miembros de organizaciones sociales de muy diverso cuño que permitieron una mayor presencia del IFE en la geografía estatal pero, también, la recepción en el instituto de información clave para el mejor desempeño del proceso.

*“Tarjeta amarilla” en el “segundo tiempo”:
el caso del Distrito X de Xalapa, Veracruz*

En este sentido, la comunicación entre las redes informales y formales dentro del IFE permitió, a unos cuantos días de la jornada electoral, detener prácticas

²⁵ Me refiero a los consejeros Daniela Griego, Laura Berruecos, José González Sierra y Ernesto Isunza Vera.

²⁶ Marco Aguirre, Arnaldo Platas y Jorge Santos, respectivamente.

de la estructura operativa del Distrito X, con cabecera en Xalapa, Veracruz, que se traducían en un operativo sofisticado para modificar la integración de las mesas directivas de casilla.²⁷

La primera insaculación de ciudadanos se dio el 7 de marzo de 2000 y la segunda el 7 de mayo. En este segundo proceso de sorteo de ciudadanos, los consejeros electorales detectaron inconsistencias en las listas de electores que fungirían como funcionarios de casilla; el tamaño del “error” llegó a porcentajes alarmantes: en una de las zonas de trabajo (de las 10 en las que se dividió el distrito electoral) “la supervisora detectó 77 casos de alteración del [nivel de] escolaridad y problemas en 82 por ciento de las casillas” (Álvarez, Fernández y Fernández Arriola, 2001). Como se explicó anteriormente, el grado de escolaridad es el punto clave para integrar las mesas directivas de casilla.

En este momento, a menos de 50 días para celebrar las elecciones, las mesas directivas de casilla en el distrito electoral no podrían integrarse. En coordinación con la Comisión de Organización del consejo local, el Consejo Distrital y la Dirección de Organización en el ámbito central, decidieron intervenir el proceso en el Distrito X, detectando una falla estructural, producto de la manipulación de los datos con los que fue alimentado el sistema ELEC2000.²⁸ En resumen, se encontraron 849 casos de cambio del dato de escolaridad, lo que “en campo” implicó problemas serios para reconducir el proceso, ya que los ciudadanos que deberían haberse capacitado y nombrado como funcionarios de casilla no lo fueron en su momento y mostraron altos índices de rechazo al nombramiento cuando el proceso fue reconducido.

La respuesta del IFE a esta crisis con alto potencial de conflicto fue separar de sus funciones a la vocal de capacitación de Xalapa y que un funcionario de la Junta Local de Veracruz tomara en sus manos esa responsabilidad.

La cadena para la detección del problema, su denuncia y corrección, fue construida precisamente gracias a la red formada por el nombramiento “en cascada” de los funcionarios “ciudadanizados”. El Consejo General designó un consejo local en Veracruz con mayoría de consejeros “democratizadores” en proporción 4-2. A su vez, el consejo local de Veracruz designó un consejo distrital en Xalapa (Distrito X) con mayoría “democratizadora” de 5-1. A su vez, este Consejo Distrital contribuyó a la creación de relaciones de confianza

²⁷ La narración que sigue se basa en Álvarez, Fernández y Fernández Arriola (2001), así como en mi experiencia personal como presidente de la comisión de organización electoral del Consejo Local del IFE en Veracruz (procesos electorales federales 1999-2000 y 2002-2003).

²⁸ Sistema informático de uso interno del IFE. Ahí se da seguimiento, en cada proceso electoral, de cada una de las tareas realizadas en cada consejo: con un sistema de seguridad y clara definición de “privilegios” de acceso a la información, el sistema es “alimentado” con el trabajo cotidiano desde los consejos distritales hasta el Consejo General, pasando por los consejos locales.

y lealtad al proceso democratizador con las cinco supervisoras del distrito, quienes a su vez controlaron el desempeño de todos los capacitadores-asistentes electorales.

En el momento de la crisis, las supervisoras detectaron el falseamiento de datos al contrastar lo que hacían sus capacitadores-asistentes “en campo” con los datos que arrojaban los informes de ELEC2000. Los consejeros distritales asumieron su responsabilidad y documentaron indicios sólidos del problema. En coordinación con la comisión de organización del consejo local, se decidió un operativo sin previo aviso, para intervenir los datos del consejo distrital. Ahí, con la ayuda de los operadores en campo y las supervisoras se documentó fehacientemente el falseamiento sistemático y generalizado de datos. En coordinación con la Comisión de Organización del Consejo General, se tomaron medidas inmediatas para corregir esta práctica fraudulenta.²⁹

Proyectos políticos dentro del IFE

Dentro del IFE hay una visión institucional, por lo menos explícita, de reconocimiento de la labor de control y dirección que cumplen los ciudadanos en la política pública electoral. Sin embargo, me parece fundamental diferenciar también dos grandes proyectos que se enfrentan cotidianamente en el seno de la institución, tanto en el servicio profesional como en los consejos ciudadanizados. El primero, que llamo “de normalización institucional”, se dirige a establecer rutinas y hábitos regulares para que los procesos, tareas y dinámicas en el instituto puedan ser previsibles y “normalizar” la situación, que viene de un clima de sospecha, hacia otro contexto de reconocimiento generalizado de la confiabilidad del IFE; sin duda, este proyecto político engarza en gran medida con el proyecto político nacional que he denominado *neoliberal*.

Por otro lado, el segundo proyecto político cultural, que denomino “de control ciudadano”, mantiene la urgencia de profundizar los mecanismos de control ciudadano dentro de la interfaz, asegurando que el instituto vive aún con múltiples zonas oscuras que no han sido efectivamente ventiladas y que mantienen prácticas propias del “viejo IFE”;³⁰ como puede fácilmente

²⁹ Cabe mencionar que estos mismos hechos fraudulentos fueron descubiertos, documentados y corregidos, por lo menos, en los estados de Tabasco y Puebla.

³⁰ Si bien estas zonas grises no afectarían directamente la política pública electoral, sin embargo, disminuyen la eficiencia y legitimidad del instituto, al tiempo que se convierten en “bombas de tiempo” para el funcionamiento del mismo. Nos referimos a espacios discrecionales de manejo de personal y recursos financieros: el tráfico de influencias para los puestos de servicio profesional; la precaria situación de derechos laborales de los trabajadores de “la infantería”: la política sexista en contratación y trato indigno en algunas partes del instituto; y, finalmente, los acuerdos de silencio sobre casos de corrupción y falta de control administrativo.

advertirse, quienes portan este proyecto político tienen grandes coincidencias con el proyecto político nacional *democrático*.

Los actores dentro del IFE se adhieren a alguno de estos proyectos y después de dos procesos federales, no se trata, necesariamente, de que los consejeros estén de un lado y del otro lado “la estructura” del instituto. Por el contrario, uno de los elementos clave de un análisis más cualitativo de las relaciones interfácicas en el IFE tiene que ver con el paso de un control por la sospecha a una connivencia por la confianza. ¿Hasta dónde la sospecha es sana para revisar minuciosamente las tareas del servidor público a quien los consejeros deben controlar?, ¿qué tanto la confianza entre consejeros ahorra fricciones y trámites y qué tanto elimina formas sanas de relación institucional distante?

Bibliografía

- ACKERMAN, John M., 2004, “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, *World Development*, vol. 32, núm. 3, Elsevier, pp. 447-463.
- ADRIANO FABRE, Armando, 2003, *Entrevista concedida a Ernesto Isunza Vera*, Xalapa, Veracruz, 17 de noviembre de 2003.
- ALMADA, Hugo, 2003, *Entrevista concedida a Ernesto Isunza Vera y John M. Ackerman*, ciudad de México, 26 de octubre de 2003.
- , 2005, *Comunicación personal*, 7 de noviembre de 2005.
- ÁLVAREZ, Julieta, Marisa Fernández y Ángel José Fernández Arriola, 2001, “Incidencias electorales: el caso del Distrito X de Xalapa”, en Francisco Montfort Guillén (coord.), *Elección de finalidades. Memoria política del Proceso Electoral Federal 1999-2000*, Xalapa, Diario Política-Ayuntamiento de Xalapa.
- ARIAS, Manuel, 2005, *Democratización, interfaces socio-estatales y redes sociales en el caso de los consejos ciudadanizados del Instituto Federal Electoral, caso Chibuhua*, mimeo.
- AZIZ, Alberto y Jorge Alonso 2005, *Campo electoral, espacios autónomas y redes: el consejo general del IFE (1996-2005)*, Cuadernos para la Democratización núm. 1, México, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS-UV
- CANTÚ, Jesús, 1997, “Los consejeros ciudadanos tienen el control formal pero no el práctico. La estructura operativa del IFE, formada por priístas y exfuncionarios públicos”, entrevista concedida a Antonio Jáquez y Julio Aranda, *Proceso*, núm. 1075, 9 de junio de 1997.

- DE LA VEGA, Miguel, 1998, “La minuta de los acuerdos «es mi brújula»: Zertuche. Pactan tregua los consejeros del IFE, sobre una certidumbre: el 2000 será «más difícil y expuesto»...”, *Proceso*, 1119, 13 de abril de 1998.
- GONZÁLEZ SIERRA, José, 2003, *Entrevista concedida a Ernesto Isunza Vera*, 21 de enero de 2003.
- 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)*, Xalapa, Cuadernos de la Sociedad Civil núm. 8, Proyecto “Sociedad civil, espacio público y democracia en México”/Universidad Veracruzana, 2004.
- , 2005, “Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja”, en Alejandro Monsiváis (coord.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)/Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), México.
- OLVERA, Alberto J., 2003, “Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica.
- SCHEDLER, Andreas, 1999c, “Poder y confianza institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Federal Electoral/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1491-1505.

Capítulo 21

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México*

María Marván Laborde**
Roberto Corona Copado***

Introducción

HABLAR DEL PROCESO de democratización en México es hablar de reformas y transformaciones políticas que han tomado décadas. Durante años, las reformas en el acceso al poder y la representación política fueron centrales. Ahora la preocupación fundamental ya no es generar condiciones democráticas para acceder al poder, sino exigir la calidad democrática del ejercicio del mismo. Nos encontramos en el momento de las reformas democráticas de “segunda generación”, centradas en el tipo de gobierno, el estado de derecho, la rendición de cuentas y el mejoramiento del desempeño de las instituciones políticas.

En un Estado democrático se establecen condiciones institucionales que permiten controlar al poder político a través de un sistema de pesos y contrapesos. Esto supone que los ciudadanos, en el marco de la ley, puedan actuar como un contrapeso efectivo frente al poder político. Para ello, deben tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político.¹ La información juega entonces un rol importante dentro de la democracia, y ahora lo es en mayor medida por los procesos de transición y consolidación democrática.

Una aspiración fundamental de la democratización consiste en mejorar el modo de informar el proceso político y, a través de un involucramiento directo de la ciudadanía, brindar a ésta la oportunidad de incrementar su participación y lealtad hacia el sistema político y sus procesos. Sin embargo,

*Las opiniones aquí vertidas son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAI.

** Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ciudad de México, México.

*** Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ciudad de México, México.

¹ En una democracia, si bien es cierto que hay un sistema de pesos y contrapesos entre los órganos del gobierno, realmente quien debe tener la última palabra en esto es el ciudadano quien, para ejercer a plenitud sus derechos y transformar las instituciones políticas, requiere de un elemento fundamental que se llama información. Sin información no hay democracia, porque es la condición fundamental de ésta (Escobedo, 2003: 100).

únicamente ciudadanos bien informados pueden participar exitosamente en el proceso político democrático. La accesibilidad implica la solicitud por parte de aquellas personas interesadas en conocer y obtener la información, a través de la creación de estructuras que fomenten la comunicación entre ciudadanía y gobierno, y que logren el objetivo de alcanzar el acceso universal a la información.²

Una política estatal de apertura de la información reporta varios beneficios prácticos. En primer lugar, el acceso a archivos públicos permite que los ciudadanos den seguimiento a asuntos específicos en los que están interesados, y facilita la comunicación entre éstos y los servidores públicos, aun o especialmente cuando no haya cobertura de los medios de comunicación. En segundo lugar, el propio gobierno se puede beneficiar por ser el mayor colector, usuario, archivero y productor de información, ya que puede controlarse a sí mismo de una manera mejor, al permitirse administrar y coordinar con toda la información disponible los diversos programas y políticas que emprende para gestionar recursos, ejecutar funciones, medir el desempeño y prestar servicios. En tercer lugar, la apertura permite que los ciudadanos conozcan con mayor profundidad e incluso participen en los procesos decisivos del gobierno, al mismo tiempo que le habilita para fincar responsabilidades a los funcionarios públicos por sus decisiones y acciones. Por último, una ciudadanía informada es el baluarte de un gobierno de apertura, no un inconveniente tolerable o algo que deba ser ignorado cuando el gobierno tenga asuntos más importantes que atender.³

En este contexto resulta casi natural comprender que garantizar el acceso a la información pública gubernamental favorece el ejercicio democrático del poder y propicia la generación de una cultura política en la que la rendición de cuentas, caracterizada por el involucramiento de los ciudadanos en las acciones y decisiones del gobierno y por la exigencia de responsabilidad hacia los servidores públicos, es parte inherente del sistema político, paso importante para alcanzar el pleno desarrollo democrático del Estado. Con más y mejor información, el ciudadano estará en mejores condiciones para evaluar su gobierno y para tomar decisiones.

Este documento pretende dar cuenta de la existencia de un nuevo instrumento para exigir la rendición de cuentas del gobierno por parte de la sociedad, materializado en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, del que se

² Heeks (2001: 223) (véase Andrew Korac-Kakabadse y Nada Korac-Kakabadse, "Information technology's impact on the quality of democracy. Reinventing the «democratic vessel»").

³ Strenz (2003: 112-115).

analiza tanto su diseño como su legitimidad institucional a la luz de las condiciones legales y operativas de origen, así como del ejercicio que se haga del derecho de acceso a la información pública a través de las solicitudes de acceso y los recursos de revisión, a más de dos meses de iniciada esta actividad.

La dimensión normativa: los instrumentos del derecho de acceso a la información

La experiencia internacional muestra que la existencia de leyes de acceso a la información pública disminuye los índices de corrupción e incrementa en forma sustancial la eficiencia administrativa del Estado. En la actualidad, alrededor de 50 países de todo el mundo cuentan con leyes que garantizan el derecho de acceso a la información. Con excepción de Suecia y Estados Unidos, el desarrollo de esta legislación es muy reciente.⁴ El reconocimiento del derecho a la libre expresión en la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las experiencias sueca y norteamericana motivaron, a partir de la década de los noventa, que se haya acelerado el proceso de aprobar y poner en práctica la legislación sobre el derecho de acceso a la información. En la misma medida ha habido esfuerzos para adoptar leyes de privacidad o de protección de datos personales.⁵ Con ello, se cuenta con las condiciones institucionales básicas para resolver una cuestión fundamental de la democracia en todos los sistemas políticos, que consiste en cómo separar y proteger a la vez las esferas de lo público y de lo privado.

Los gobiernos se han dado a la tarea de legislar sobre estas materias porque se han percatado de la importancia que supone para impulsar la consolidación y la estabilidad de los regímenes democráticos. Tanto estados altamente desarrollados como países que se encuentran en el límite de la pobreza, desde viejas democracias hasta naciones de nueva creación; no hay un criterio de homogeneidad que indique la existencia de la legislación de acceso a la información. Por otro lado, el hecho de contar con esta ley no asegura *per se* su real implementación y, por tanto, el desarrollo de una cultura de

⁴De hecho, mientras Estados Unidos cuenta desde 1966 con una ley de acceso a la información (*Freedom of Information Act*, FOIA, por sus siglas en inglés), Suecia tiene una tradición bicentenaria en la materia. En 1776, el *Riksdag* (el Parlamento sueco) promulgó la Ley de Libertad de Prensa que, con algunas reformas en 1949 y 1976, sigue vigente. Otro caso es Colombia, que en 1888 contaba con el Código de Organización Política y Municipal para permitir a los individuos la solicitud de documentos en poder del gobierno. Sin embargo, el derecho de acceso a la información no se reconoce propiamente sino a partir de 1985, cuando se aprobó una ley que ordena la publicidad de documentos y actos oficiales (Ley 57), y el reconocimiento en 1991 del derecho de acceso a documentos del gobierno en la Constitución colombiana (Banisar, 2002: 10-11, 38-39, 42-43).

⁵Alrededor de 50 países de todo el mundo, principalmente en Europa, cuentan con leyes que protegen el derecho de privacidad y de confidencialidad de documentos que contengan datos sensibles sobre individuos. Para más información, consultar EPIC, *Privacy Internacional*, 2002.

la transparencia y la rendición de cuentas. Para que cada experiencia nacional resulte exitosa, es primordial la participación, el interés de la sociedad y, en particular, el compromiso de los gobiernos para considerar prioritaria la agenda de acceso a la información, como materia vital para consolidar la democracia y estabilizar el régimen político a largo plazo.

En nuestro país, el proceso de legislación del derecho de acceso a la información ha sido lento y gradual. Esta legislación viene a llenar un profundo vacío legal e institucional, ya que transcurrieron más de 20 años entre la reforma constitucional de 1977, caracterizada –entre otras reformas sustantivas– por la incorporación del derecho a la información en el capítulo de las garantías individuales, y la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002.⁶

Aunque el artículo 60. constitucional reconoce que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, no existía un cuerpo jurídico que estableciera los mecanismos, órganos y procedimientos que permitiesen a los ciudadanos tener acceso a la información en posesión de los órganos del Estado. La reforma de 1977 era limitada⁷ y precisaría de un desarrollo legislativo e incluso de una interpretación judicial⁸ en 1996 para refinar dicha

⁶A la fecha, en 21 entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) se han aprobado leyes de acceso a la información pública, y en los demás estados, con excepción de Campeche, se encuentran en proceso de adoptar leyes en la materia. Destaca Colima porque además cuenta con una ley de protección de datos personales, primera a nivel nacional. En el caso de los municipios, ha habido experiencias de una veintena de ayuntamientos de todo el país que han expedido reglamentos. Respecto a los estados que cuentan con una institución análoga al IFAI en su respectivo ámbito, sólo se actualizan 13 casos: Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán. Fuente: página de Internet del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, <http://www.ifai.org.mx/test/eym/edos.htm>

⁷De hecho, cuando se aprobó la reforma del artículo sexto constitucional, en el *Diario de los Debates*, tanto los opositores como los miembros del PRI propusieron que se incluyera y adicionara que el derecho a la información sería garantizado por el Estado como una prerrogativa en favor de los partidos políticos. Más aún, en un amparo interpuesto por Ignacio Burgoa para solicitar información con base en esa reforma constitucional, la Corte había resuelto negar esa información (monto total de la deuda externa) aduciendo que el derecho de acceso a la información es una prerrogativa de los partidos y que no existía una ley secundaria que le garantizase ese derecho (Escobedo, 2003: 104) (véase Jorge Islas, “Transparencia y acceso a la información pública”).

⁸La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado su opinión sobre lo que debe entenderse por derecho a la información. La Corte señaló que la interpretación del constituyente permanente al incluir el derecho a la información como una garantía social correlativa a la libertad de expresión, implica que el Estado debe permitir el libre flujo de ideas políticas a través de los medios de comunicación. Además, el máximo órgano jurisdiccional ha establecido recientemente que, si bien en su interpretación original el derecho a la información se reconoció como una garantía de los partidos políticos, este concepto se ha ampliado. Así, en una tesis, la Corte amplió el alcance del derecho a la información y estableció que éste exigía “que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales, en términos del artículo 97 constitucional” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, junio de 1996, p. 503). Posteriormente, a través de otros casos, la Suprema Corte “ha ampliado la comprensión de este derecho entendiéndolo también como garantía individual limitada, como

legislación. La ausencia de reglas claras y operativas para la administración de documentos gubernamentales, así como de un instrumento que garantizara la plena efectividad del derecho a la información y el derecho de petición, había generado una situación en que los órganos del Estado actuaban bajo el cobijo de la secrecía y la opacidad, amparados en el principio no escrito del secreto administrativo, y en donde los ciudadanos no contaban con la forma de ejercer plenamente sus garantías individuales consagradas en los artículos 6o. y 8o. constitucionales.

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no reglamenta en su totalidad los artículos 6o. y 8o. constitucionales,⁹ sí legisla el derecho a la información en lo que respecta al acceso de información pública que generan o administran las dependencias y entidades del gobierno federal y que se encuentra contenida en documentos. A partir del 12 de junio de 2003, cualquier persona cuenta con los instrumentos institucionales para hacer efectivo este derecho fundamental. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información está fundamentada en el principio de publicidad¹⁰ de la información en posesión del Estado. En la medida en que se privilegia la publicidad de la información, se subraya el carácter excepcional de la información reservada, a través de un listado limitativo de causas por las cuales será posible reservar cierta información, por un periodo determinado no mayor a 12 años, y que deberá estar debidamente justificada y motivada para evitar su divulgación. La ley contempla como autoridades responsables a los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos y cualquier otra persona o entidad que reciba recursos públicos federales. Asimismo, la ley obliga a todos los ser-

es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto de los derechos de terceros” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, tomo IX, abril de 2000, p. 72). Así, de conformidad con la interpretación del máximo órgano jurisdiccional, el derecho a la información es una garantía individual que tiene diversas manifestaciones. Una de ellas es el derecho de acceso a la información pública, que debe ser garantizado por el Estado a través de una legislación específica. Fuente: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, “Exposición de motivos y proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, 25 de abril de 2002.

⁹ Porque en todo caso ameritaría una reforma constitucional de dichos preceptos. Asimismo, esta reforma bien pudiera aplicar para la configuración de un órgano de acceso a la información con plena autonomía constitucional, pero ello implicaría una cuestión de mayor complejidad institucional en el procedimiento legislativo porque sin dicha reforma rompería con el principio de división de poderes, su diseño entraría en conflicto con las funciones del Poder Judicial y los costos de su organización y operatividad serían demasiado altos. Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), “Manifestación de Impacto Regulatorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

¹⁰ Consiste en la presunción de que la información en poder de organismos públicos está sujeta al conocimiento público y que habrá limitadas excepciones para su divulgación o difusión. El ejercicio del derecho de acceso a la información no deberá implicar un esfuerzo excesivo y la autoridad será la responsable de justificar cualquier negativa. Mendel (2003: 72).

vidores públicos a acatar sus disposiciones y establece una serie de causales específicas de responsabilidad para sancionar su incumplimiento.

La legislación del derecho de acceso a la información pública finca su base en tres ejes fundamentales. El primer eje se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de las personas información que les permita conocer las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados del gobierno, y que deberá estar disponible de manera permanente en medios electrónicos como Internet y sin que medie una solicitud de los particulares. El segundo eje consiste en el derecho de los particulares a requerir información a los sujetos obligados, mediante un procedimiento establecido por la ley. El tercer eje se refiere a la creación de instituciones responsables de aplicar e interpretar la legislación.¹¹

Por otro lado, la ley se ha convertido en un referente internacional ya que dispone de un listado de obligaciones que cada dependencia y entidad debe observar para su cumplimiento, independientemente de que medie una solicitud expresa. El artículo séptimo de esta ley otorga la mayor transparencia posible de la gestión pública al facultar a las personas para que conozcan la información que está en manos del gobierno, busca hacer lo más transparente posible el uso y destino de los recursos públicos y socializa el conocimiento en la sociedad acerca de cuestiones fundamentales sobre concesiones, permisos, contrataciones, trámites y servicios.¹²

Gracias a esta nueva ley, podrán existir condiciones favorables para que se incremente la eficiencia gubernamental, se fortalezca una cultura de rendición de cuentas en los servidores públicos y se establezca una mejor relación entre el gobierno y la sociedad, a partir del registro de los actos y procedimientos administrativos y de las decisiones definitivas de las autoridades debidamente archivados. La experiencia internacional demuestra que los beneficios de este tipo de leyes redundan en el decremento de la corrupción y el aumento de la eficiencia: al incrementar los flujos de información, se puede apreciar que gobernados y gobernantes tienen más y mejores elementos para tomar decisiones políticas, económicas y sociales.

¹¹ La ley obliga a los poderes federales y los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, cada poder y órgano debe aprobar su propio reglamento. En el Poder Ejecutivo (administración pública federal), aplica el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal, interpretada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, autoridad en la materia. El Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, los tribunales administrativos, y demás sujetos obligados, deben emitir sus propios reglamentos en su jurisdicción en materia de transparencia y acceso a la información. Fuente: IFAI, "Acceso a la información en otros sujetos obligados y en las entidades federativas", en revisión.

¹² Artículo 7o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Además, el Reglamento de la Ley (para la administración pública federal) establece una periodización (tres meses, seis meses o un año) para actualizar la información en la página de Internet de cada dependencia o entidad.

La instrumentación de una ley de acceso a la información reporta numerosos beneficios. En principio, es un requisito básico para el buen funcionamiento de una democracia moderna, ya que refuerza el sistema de contrapesos a partir de la participación y la vigilancia de la ciudadanía. La ley se puede concebir como un sistema de incentivos de bajo costo, es decir, incide en la mejora de la gestión gubernamental ante el conocimiento de que sus actividades puedan ser revisadas en cualquier momento por un agente independiente y que el costo político de su inaccesibilidad sería demasiado alto. Genera una redistribución de poder del Estado hacia la ciudadanía, establece un mecanismo directo de participación ciudadana y mejora el proceso de toma de decisiones, otorga claridad en las cuentas públicas, permite que la investigación técnica financiada con recursos federales sea del conocimiento y aprovechamiento público, convierte a la sociedad en evaluadora de las acciones del gobierno e incrementa la confianza sobre las instituciones del Estado.¹³ Asimismo, implica beneficios para el sector privado en la medida en que favorece la transparencia, la socialización del conocimiento y la vigilancia independiente sobre el sector público, que en conjunto limitan la posibilidad de corrupción y permiten aumentar la tasa potencial de crecimiento de la economía mexicana; en pocas palabras, la ley de acceso a la información es una inversión social.¹⁴

La apertura informativa brinda por otro lado grandes beneficios que redundan en oportunidades de negocios para las empresas que buscan minimizar sus costos de transacción, gracias a la reducción de incertidumbre en procesos de licitación, venta directa de bienes y servicios al Estado, comercio internacional y asuntos fiscales para un país como México, que cuenta con el mayor número de tratados de libre comercio en el mundo.¹⁵ Por último, el uso del poder político, económico o de cualquier otro tipo para conseguir información privilegiada y hacer de ella un uso patrimonial

¹³ Cofemer, "Manifestación de Impacto Regulatorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", anexo "Información adicional sobre beneficios".

¹⁴ En este sentido, estimaciones de la consultora Pricewaterhouse Coopers muestran que la falta de transparencia en la operación gubernamental, junto con una legislación mal diseñada, produce costos equivalentes a colocar un impuesto del 15 por ciento sobre los ingresos de las corporaciones que llevan a cabo sus negocios en México. Desde otra perspectiva, la falta de transparencia, la corrupción y la ineficiencia que esto genera implican una sobretasa de 3.08 por ciento que es vista por los inversionistas como una prima de riesgo, disminuyendo así la cantidad de capitales que México puede atraer. Véase *The Opacity Index*, en <http://www.opacity-index.com>, <http://www.pwcglobal.com/mx>

¹⁵ Desde 1995, la Unión Europea ha considerado el acceso a la información como un medio importante para el crecimiento económico. Al ser el sector público el mayor productor individual de información en áreas tales como legislación, estadísticas, cultura, finanzas, investigación, transporte, etcétera, la difusión de la misma genera oportunidades de negocio para las empresas nacionales, o para empresas con interés en realizar inversiones en el país (Weissenberg, 1996).

será cada vez menos frecuente gracias a la democratización de oportunidades y el empoderamiento ciudadano que significa el acceso a la información pública.

Hay que tener en cuenta que el ejercicio de la ley de acceso supone una serie de costos directos e indirectos por su operación, los cuales se pueden estimar a través del monto de los recursos utilizados en instrumentar el acceso a la información.¹⁶ En cualquier caso, se deben tomar en cuenta los costos asociados a la creación de infraestructura técnica y humana, además del proceso de aprendizaje por el que tanto las autoridades responsables como los derechohabientes de la información deben pasar para hacer un uso más eficiente de ella. Se puede suponer que una vez establecidos los criterios de disciplina documental y sistematización de archivos, los costos de operación de un programa de acceso a la información convergerán en un monto mucho menor que el de los primeros años de instrumentación del programa. Una vez establecida la infraestructura física, técnica y humana, el costo de operación será considerablemente menor y estará dado en términos de la intensidad del uso que el público haga del programa.¹⁷

Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental requiere de ciertas condiciones necesarias para su plena operatividad. Entre ellas, destacan la creación del órgano autónomo que garantiza el acceso a la información, la normatividad derivada de esta ley, el procedimiento para ejercer el derecho de acceso, y la legislación en materia de archivos y datos personales. Algunas de ellas constituyen realidades y otras más asignaturas pendientes. Analicemos dichas condiciones de manera un poco más detallada.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es la respuesta que la ley prevé para colmar el vacío institucional que no se había podido resolver desde la reforma constitucional de 1977. Veinticinco

¹⁶ Por ejemplo, en los primeros años de operación de la ley sobre la *Freedom of Information Act* (FOIA) de Estados Unidos se estimó un total de gastos por agencia de 47.8 millones de dólares, cantidad que en opinión de algunos asesores del Departamento de Justicia está subestimada. Por otro lado, una estimación similar hecha en Canadá en 2000 mostró que los costos del manejo del programa equivalían a 29 millones de dólares canadienses. Fuente: Cofemer, "Manifestación de impacto regulatorio de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental", anexo "Información adicional sobre costos".

¹⁷ En Estados Unidos, cada secretaría o agencia federal está obligada a presentar un reporte anual del ejercicio de acceso a la información a partir del número de solicitudes recibidas y procesadas, así como del porcentaje de solicitudes que obtuvieron el acceso total o parcial a la información requerida. A partir de la medición de estas variables, se cuenta con una estimación confiable de los costos de operación y los grados de eficiencia del ejercicio de la FOIA en aquel país. El gasto total que realizó el gobierno federal para el acceso a la información fue de casi 226 millones de dólares para el año fiscal 2000, que equivalen a poco más de 100 dólares por solicitud recibida. Fuente: Cofemer, "Manifestación de Impacto Regulatorio de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental", anexo "Información adicional sobre costos".

años después, la ley crea al IFAI como una institución cuyo papel consiste, principalmente, en garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo de la Federación. El IFAI es concebido como un organismo descentralizado de la administración pública federal. Tiene autonomía operativa, lo cual le permite decidir sobre sus lógicas de funcionamiento y operación; cuenta con autonomía presupuestaria, que le facilita decidir sobre sus necesidades financieras y le brinda la flexibilidad suficiente para la asignación interna y ejecución de sus recursos bajo el control normativo de la administración pública federal, lo cual lo convierte en una entidad paraestatal, no sectorizada, de control indirecto no apoyada presupuestariamente, e implica que el Instituto no está subordinado a ninguna secretaría de Estado. Y, lo más importante, tiene autonomía de decisión, que garantiza independencia en sus resoluciones y decisiones.¹⁸

La ley se fortalece con su reglamento, el cual regula el derecho de acceso a la información en lo correspondiente al Poder Ejecutivo federal y precisa las atribuciones del IFAI, así como las responsabilidades de los servidores públicos. En pocas palabras, favorece la operatividad del derecho de acceso a la información. El reglamento posee ocho componentes básicos: las facilidades que las dependencias deben otorgar para el acceso y consulta de información y el modo de cumplir con las obligaciones de transparencia (donde se privilegia la publicación de información por Internet); la clasificación, catalogación y conservación de archivos de la información pública, reservada y confidencial y, en su caso, la publicación de versiones públicas de documentos y expedientes; la protección de datos personales y la regulación de su acceso y corrección; las cuotas de acceso, favoreciendo la gratuidad de la información por medios electrónicos; el papel que desempeñan las unidades de enlace, que constituyen el canal de comunicación entre el solicitante y las unidades administrativas, así como los comités de información, que deciden la clasificación de la información dentro de cada dependencia y entidad; la mayor precisión de atribuciones del IFAI y la aclaración de que este instituto es también un sujeto obligado por la ley; el camino de acceso a la información, a los datos personales y a la corrección de éstos, mediante una serie de procedimientos con plazos previamente establecidos y con mecanismos que favorezcan el ejercicio del derecho de los solicitantes; y el recurso de revisión que se interpone ante el instituto, que detalla el proceso que puede

¹⁸ Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2002.

seguir cualquier persona que se inconforme con la respuesta de la autoridad responsable a la que se requirió información.¹⁹

Junto con el reglamento, la ley es complementada por normatividad específica como el Reglamento Interior del IFAI y una serie de disposiciones que configuran el diseño institucional con que opera el sistema de acceso a la información. Destacan los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal,²⁰ con los que se otorga certeza al principio de publicidad de la información pública y a la máxima restricción de su clasificación, al disminuir al máximo los espacios de discrecionalidad y las decisiones subjetivas. Con los lineamientos se busca lograr un equilibrio entre la transparencia de la gestión gubernamental, el buen funcionamiento del Estado y la protección de los datos personales; en suma, constituyen un manual para los servidores públicos y una guía para la sociedad en la que se señalan las directrices para clasificar la información que generan o administran las autoridades responsables.

Con la ayuda de estos lineamientos, se permitirá identificar documentos y expedientes con información clasificada gracias a que definen los supuestos de reserva y confidencialidad en temas como seguridad nacional, seguridad pública, la conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales, la estabilidad financiera, económica o monetaria, la vida, seguridad o salud de cualquier persona, la verificación del cumplimiento de las leyes, la prevención o persecución de delitos, y procesos deliberativos y administrativos que no han causado estado, entre otros. Así, por ejemplo, si una dependencia reserva información porque su difusión puede poner “en riesgo las acciones destinadas a proteger la gobernabilidad democrática”, ésta debe comprobar que efectivamente puede impedir el derecho a votar y ser votado, u obstaculizar la celebración de elecciones federales, que son los supuestos legales que definen la gobernabilidad democrática. En temas como seguridad nacional, apenas se está abriendo el debate en la arena pública, donde se debe discutir su concepto desde un plano más operativo y adecuado a las políticas y programas que producen las dependencias y entidades que tienen que ver con la integridad o permanencia del Estado mexicano, la estabilidad de las instituciones, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación. Comprobar el daño por otorgar el acceso a cierta información constituye de antemano un debate complicado todavía no defi-

¹⁹ Cofemer, *Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

²⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 18 de agosto de 2003.

nido y sumamente dinámico, que requiere del constante ejercicio del diálogo entre las autoridades, la sociedad y el IFAI.

La ley establece los criterios y procedimientos de acceso a la información que deben seguir las instituciones de la administración pública federal. Estas agencias gubernamentales, que suman alrededor de 250 dependencias y entidades, deben contar con unidades de enlace para asegurar la recepción y gestión de las solicitudes de información, y con comités de información para evaluar los criterios de clasificación, decidir la procedencia de la negativa o clasificación propuesta y ordenar que se otorgue acceso a la información.²¹ Cualquier persona, o su representante legal, pueden presentar solicitudes de información por correo al domicilio postal de la unidad de enlace correspondiente, en persona ante las oficinas de las unidades de enlace, o por Internet a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI).

El SISI es el sistema electrónico diseñado para ofrecer a la sociedad un formato único de presentación de solicitudes de acceso a la información de cualquier dependencia o entidad del gobierno federal, en forma ágil y sencilla. De esta forma, los solicitantes de información encontrarán una misma puerta de acceso a toda la administración pública federal.²² El SISI ha sido diseñado también para recibir los recursos que los particulares deseen interponer ante el IFAI en contra de las negativas de acceso a la información solicitada, sin necesidad de presentar documentos, trasladarse a oficinas públicas o realizar trámites adicionales. El objetivo es facilitar al máximo la presentación de recursos en caso de que la información requerida haya sido negada o entregada en forma incompleta o no satisfactoria.

Sin embargo, quedan algunas asignaturas pendientes que tienen que resolverse ya sea por el desarrollo institucional y la aplicación de la legislación, o por medio de una serie de reformas legales. Quizá los puntos más importantes a considerar para la plena implementación del conjunto de instituciones y disposiciones legales derivadas de la ley de acceso a la información sean la sistematización de archivos y la protección de datos personales.

Para afrontar los retos que tendrán los archivos federales a partir del establecimiento de las nuevas reglas para el acceso a la información pública, es fundamental readecuar la disciplina documental e incluso aprobar

²¹ Cabe aclarar que para responder a una solicitud de información, las dependencias o entidades no están obligadas a producir nueva información. La ley sólo obliga a entregar aquella información pública que se encuentra contenida en documentos, dentro de sus archivos. El solicitante puede ayudar a agilizar el trámite si describe la información deseada y si puede identificar el tipo de documento que podría contenerla. Fuente: IFAI, "Procedimientos de Acceso-Guía", México, IFAI, 2003.

²² El SISI puede ser aplicado desde la página de Internet de cualquier dependencia o entidad a la que se desee requerir información, en <http://www.ifai.org.mx>, o bien en <http://www.informacionpublica.gob.mx>

la normatividad específica en materia de archivos, que requiere tanto una reforma legal como un trabajo logístico y de infraestructura. Dicho esfuerzo requerirá de la actualización de la estructura organizativa y funcional del Archivo General de la Nación para consolidar su papel como entidad estatal en materia de archivos administrativos e históricos, el desarrollo de un sistema único de clasificación documental del gobierno federal, la elaboración y actualización de los catálogos de disposición documental, la creación de un sistema red de archivos administrativos, la actualización tecnológica e informática, la capacitación del personal que labora en las tareas de administración de documentos y organización de archivos, y el mejoramiento de las instalaciones que los custodian.²³

La protección de los datos personales, su acceso y corrección, constituye otro aspecto fundamental que se encuentra todavía en proceso dentro del actual diseño institucional. Son los datos concernientes a una persona física, identificada o identificable, entre otros, los relativos a su origen étnico o racial, o que estén referidos a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otros análogos que afecten su intimidad. Por definición de la ley, los datos personales constituyen información confidencial que se entrega al gobierno,²⁴ y para que pueda ser difundida se requiere del consentimiento de su titular. De otra forma, no tiene por qué hacerse pública, por lo que de esa manera se protege el derecho a la privacidad. Aunque existen en la actualidad procedimientos para acceder y corregir los datos personales de uno mismo, hace falta normatividad que dé consistencia y brinde plena operatividad al derecho fundamental de protección de la intimidad y la privacidad, y no sólo eso, sino que promueva el libre flujo de datos e instrumente el *habeas data* como solución administrativa y jurisdiccional para la protección y promoción de este derecho fundamental.

El Proyecto de Ley Federal de Protección de Datos Personales, que fue aprobado por el Senado y enviado a la Cámara de Diputados el 30 de abril de 2002, pretende regular el tratamiento de datos de las personas físicas que figuren en archivos, registros y bases de datos, y reglamenta en la materia de

²³ Cofemer, *Manifestación de Impacto Regulatorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, anexo "Información adicional sobre implementación"; Archivo General de la Nación, "Lineamientos para la organización, clasificación y conservación de archivos en las dependencias y entidades de la administración pública federal", documento de trabajo.

²⁴ También es información confidencial aquella que es entregada con ese carácter por los particulares a las dependencias o entidades, ya sea mediante convenios de confidencialidad u otro tipo de acuerdos.

datos personales los derechos a la información, a la privacidad, de petición y el *habeas data*. Entre otras disposiciones, propone al IFAI como la autoridad administrativa encargada de controlar, organizar, estructurar, evaluar y vigilar la protección de los datos personales, aunque deja al Poder Judicial la facultad de resolver su protección por medio del *habeas data*. Por otro lado, existe una propuesta del Banco de México que ve en el IFAI el ente regulador de las sociedades de información, que son organizaciones que administran datos personales, con el objetivo de combatir el monopolio del control de información; además promueve como principio de acción una conciliación entre la privacidad del individuo y el flujo de datos, y enfatiza el tratamiento de datos relativos a información financiera y bancaria.²⁵ Como se puede ver, únicamente con la aprobación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales, que se encuentra en la Cámara de Diputados para su discusión final, puede darse un comienzo cierto.

La dimensión institucional: el IFAI como garante del acceso a la información

El IFAI es la autoridad en materia de acceso a la información en el ámbito de la administración pública federal. Resuelve sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y las decisiones que toma el Pleno,²⁶ tienen efectos vinculatorios para todas las dependencias y entidades. En materia de sus resoluciones, el IFAI no está subordinado a autoridad administrativa alguna,²⁷ aun-

²⁵ Senado de la República, "Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Protección de Datos Personales", *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año v, núm. 1082, 5 de septiembre de 2002; Del Villar, Díaz de León y Gil Hubert 2001; Banco de México, "Propuesta de Ley Federal de Protección de Datos Personales", 12 de mayo de 2003; Cofemer, "Análisis de Impacto Regulatorio del Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Protección de Datos Personales".

²⁶ El Pleno es la máxima autoridad y órgano de gobierno del IFAI, el cual está integrado por cinco comisionados, designados por el Ejecutivo federal y sujetos a la "no objeción" del Senado. El Pleno delibera en forma colegiada, y decide y adopta sus resoluciones de acuerdo con el voto mayoritario de sus integrantes. Elige al comisionado presidente, quien ejerce la representación legal del organismo, así como la coordinación del Pleno, la coordinación de los apoyos técnicos y administrativos al Pleno, y la coordinación del IFAI con su entorno administrativo, político y social. A su vez, el IFAI cuenta con las secretarías, direcciones y demás unidades administrativas que designe el Pleno, de conformidad con el presupuesto autorizado, encargados de las actividades administrativas, operativas y de sustanciación de los procedimientos. El IFAI cuenta con un órgano interno de control, que ejerce sus funciones acorde con la naturaleza especializada del instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad; también cuenta con un órgano de vigilancia, cuya función de comisario recae en el titular del órgano interno de control.

²⁷ El hecho de que el IFAI se constituya en autoridad en la materia que obliga a las dependencias y autoridades a acatar sus resoluciones, no exime al solicitante, en su condición de derechohabiente del acceso a la información, de recurrir ante el Poder Judicial de la Federación a través de la interposición del juicio de amparo, con el objeto de impugnar una decisión de autoridad administrativa que ataca su derecho de acceso a la información, así como al acceso y corrección de datos personales. Desde luego, el proceso judicial es independiente del proceso administrativo que se realiza.

que no exige al solicitante, en su condición de derechohabiente, del acceso a la información, de recurrir ante el Poder Judicial de la Federación a través de la interposición del juicio de amparo con el objeto de impugnar una decisión de autoridad administrativa que ataca su derecho de acceso a la información, así como al acceso y corrección de datos personales. Desde luego, el proceso judicial es independiente del proceso administrativo que se realiza. En otras palabras, el IFAI ofrece una solución heterocompositiva de carácter administrativo en la medida que se convierte en un árbitro que resuelve el conflicto entre el solicitante y la autoridad responsable, sin llegar a ser de carácter jurisdiccional, papel que le corresponde a cualquier juez federal.

El actual diseño institucional del instituto brinda una idea de su legitimidad de origen. Nos referimos a las implicaciones de su autonomía con respecto a las dependencias y entidades de la administración pública federal, por ejemplo, en la medida que conoce y tiene acceso a la información reservada y confidencial para resolver los recursos de revisión. La autonomía asegura el equilibrio y la objetividad necesarios para garantizar el derecho de acceso a la información del gobierno federal.

El IFAI tiene como misión promover la democratización del ejercicio del poder a través del acceso a la información pública y la socialización del conocimiento sobre la gestión gubernamental y contribuir al respeto de la vida privada de las personas a través de la protección de sus datos personales. En consecuencia, el objetivo de este instituto tiene tres dimensiones fundamentales: hacer accesible la información gubernamental que es pública; poner a buen resguardo los datos personales, los que atañen a la vida privada de cada persona; y reservar únicamente la información que por excepción deba conservarse con ese carácter, si su divulgación pone en riesgo áreas y asuntos estratégicos de interés nacional; es decir, del interés del país y de los mexicanos.

Las tres dimensiones son fundamentales. Ninguna puede desdeñarse, el deber estratégico de los comisionados y los demás servidores públicos de esta institución es saber delimitar puntualmente estos tres campos: el extenso universo de lo público, atendiendo al principio general de la publicidad de la información; el espacio preciso donde reside lo privado, bajo el principio del derecho a la vida privada y la intimidad de las personas; y el terreno, más reducido, pero vital, de la seguridad y la defensa de los intereses nacionales, cuya vulneración puede poner en riesgo al país. Para reservar información se deberá demostrar que se está protegiendo un genuino interés general. La reserva, cuando proceda, deberá hacerse en beneficio de todos los mexicanos y nunca para encubrir o proteger un interés de parte.

Las funciones del IFAI pueden clasificarse en cuatro tipos. Las resolutivas y reguladoras son claves para garantizar el acceso a la información pública y proteger los datos personales, a través de la resolución de las negativas de acceso a información, la interpretación de la ley y la expedición de lineamientos. La función de supervisión y vigilancia es esencial para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal. La función de promoción es fundamental para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Las funciones operativas y administrativas son necesarias para asegurar todo lo anterior²⁸ (véase cuadro 1).

Desde el 12 de junio de 2003, las dependencias y entidades han recibido solicitudes de acceso a la información por parte de los particulares, y el IFAI ha conocido las demandas que los recurrentes han interpuesto por la negativa a sus solicitudes de información. Las solicitudes y los recursos constituyen un indicador valioso para conocer en qué medida las personas hacen uso de sus derechos y las agencias gubernamentales cumplen con sus obligaciones.

Solicitudes de acceso a la información

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el 12 de junio de 2003, a la fecha de corte para este análisis, 28 de octubre de 2004, se han recibido 55,876 solicitudes de información en las dependencias y entidades de la administración pública federal, situación que refleja el interés de la sociedad por conocer las labores del gobierno federal. De dichas solicitudes, 49,666 ya han recibido respuesta por parte de las unidades de enlace de cada dependencia o entidad consultada. Es decir, casi nueve de cada 10 solicitudes presentadas han recibido respuesta por parte de la autoridad responsable en tiempo y forma.

Hay que destacar que la interacción entre los solicitantes y las autoridades responsables se ha realizado principalmente a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI), instrumento que ha facilitado considerablemente a la sociedad el acceso a la información por medio de Internet,²⁹

²⁸Se consultaron los artículos 37 y 39 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 62 del reglamento de la misma.

²⁹El SISI sintetiza dos elementos primordiales de la agenda de reforma de la gestión pública. Por un lado, es un producto de la *information technology* (IT, por sus siglas en inglés), que es definida como el conjunto de tecnologías informáticas y de telecomunicaciones diseñadas para ofrecer medios automatizados del manejo de información. Por otro lado, el SISI constituye la parte operativa y la cara visible de los *information systems* (IS, por sus siglas en inglés), que son el conjunto y la interacción de componentes técnicos, humanos e institucionales que introducen, almacenan, procesan, producen y transmiten información (Heeks, 2001: 15) (véase Richard Heeks, "Reinventing government in the information age").

CUADRO 1

<i>Funciones</i>	<i>Atribuciones</i>
Resolutivas	<ul style="list-style-type: none"> • Interpretar en el orden administrativo la ley, favoreciendo el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados. • Resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, así como de acceso y corrección de datos personales, en los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes.
Reguladoras	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. • Elaborar y aplicar junto con el Archivo General de la Nación criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. • Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como el de acceso y corrección de datos personales. • Establecer lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales en posesión de las dependencias y entidades. • Elaborar la guía de procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades. • Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como las de acceso a los datos personales y su corrección. • Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al IFAI resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación por medios electrónicos.
Supervisión y vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a las obligaciones de transparencia. • Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad las presuntas infracciones a la ley y su reglamento cometidas por algún servidor público. • Hacer del conocimiento público las resoluciones finales que expidan los órganos internos de control que hayan causado estado, luego de haber sido notificadas al Instituto. • Realizar visitas o requerir a las dependencias y entidades para asegurar la debida clasificación o desclasificación de información, o la procedencia de otorgar su acceso.
Promoción	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información. • Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información. • Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales. • Difundir los beneficios del manejo público de la información, como también las responsabilidades de los servidores públicos en el buen uso y conservación de aquélla. • Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de la ley. • Cooperar en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales con los demás sujetos obligados, entidades federativas, municipios u órganos de acceso a la información mediante la celebración de convenios o acuerdos. • Rendir un informe público con periodicidad anual ante el H. Congreso de la Unión.
Operación y administración	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar el Reglamento Interior y demás normas de operación. • Designar a los servidores públicos a cargo del Instituto. • Preparar el proyecto de presupuesto anual. • Otras atribuciones que le confieran la ley u otra disposición aplicable.

a tal grado que el 92.30 por ciento de las solicitudes y el 93.30 por ciento de las respuestas se han realizado de manera electrónica (véase cuadro 2).³⁰

CUADRO 2
ESTADÍSTICAS DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

<i>Concepto</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>
Solicitudes electrónicas	22,266	29,312	51,578
Solicitudes manuales	1,831	2,467	4,298
Total solicitudes	24,097	31,779	55,876
Respuestas electrónicas	19,855	26,484	46,339
Respuestas manuales	1,479	1,848	3,327
Total respuestas	21,334	28,332	49,666

* Cifras del 28 de octubre de 2004.

Fuente: IFAI, estadísticas SISI, <http://www.ifai.org.mx>, 28 de octubre de 2004.

Al observar los datos por dependencias y entidades, se advierte que 20 de ellas concentran la mitad de las solicitudes de información. De entre las que destacan, se encuentran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación, entre otras (véase cuadro 3).

Entre las dependencias y entidades que en mayor medida atienden las solicitudes, destacan la Secretaría de la Defensa Nacional, que ha respondido al 96 por ciento de las solicitudes recibidas, y la Secretaría de Economía, con 94 por ciento. En el otro extremo se encuentran la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con 80 y 82 por ciento, respectivamente (véase cuadro 4).

La temática principal de las solicitudes de información versa sobre aspectos relativos a la estructura y funciones de las dependencias y entidades, seguida de información de carácter estadístico y presupuestario. Con relación a las respuestas, poco más de la mitad ha consistido en la entrega de la información solicitada en medio electrónico, a través del SISI, mientras que sólo el tres por ciento de las respuestas corresponde a la negativa que las dependencias o entidades atribuyen a la información por su carácter reservado o confidencial.

³⁰ De 55,876 solicitudes, 51,578 se recibieron a través del SISI y solamente 4,298 se gestionaron a través de las unidades de enlace, que recibieron por correo convencional o en persona las solicitudes de acceso. La misma tendencia se advierte en las respuestas a dichas solicitudes, ya que de 49,666 respuestas, 46,339 procedieron en forma electrónica y únicamente 3,327 en forma manual. Fuente: IFAI, estadísticas SISI, <http://www.ifai.org.mx>

CUADRO 3
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO
DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN RECIBIDAS

<i>Dependencia o entidad</i>	<i>Solicitudes</i>	
	<i>Recibidas</i>	<i>Atendidas (%)</i>
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	3,364	93
2. Instituto Mexicano del Seguro Social	2,954	86
3. Secretaría de Educación Pública	2,250	83
4. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1,812	82
5. Secretaría de la Función Pública	1,574	78
6. Secretaría de Gobernación	1,539	85
7. Procuraduría General de la República	1,492	89
8. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1,442	80
9. Presidencia de la República	1,232	91
10. Secretaría de la Defensa Nacional	1,221	96
11. Secretaría de Salud	1,199	86
12. Comisión Federal de Electricidad	1,163	93
13. Secretaría de Relaciones Exteriores	1,083	91
14. Servicio de Administración Tributaria	1,020	90
15. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	986	88
16. Secretaría de Economía	969	94
17. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	951	89
18. Petróleos Mexicanos	940	91
19. Secretaría de Desarrollo Social	830	83
20. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	823	89

Fuente: IFAI, estadísticas SISI <http://www.ifai.org.mx>, 28 de octubre de 2004.

Resulta pertinente añadir que alrededor del 14 por ciento de las respuestas han sido atendidas conforme al artículo séptimo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, aquella información que por disposición expresa de la ley debe estar contenida en las páginas de Internet de acceso público de las dependencias y entidades. Por otro lado, se registra un 14 por ciento de respuestas en torno a solicitudes de información no atendidas por no ser competencia de la unidad de enlace correspondiente, y que da una idea de la desorientación entre la sociedad respecto de la dependencia o entidad a la que deben dirigirse para solicitar la información deseada.

Recursos de revisión

Tanto la ley de acceso a la información como su reglamento facultan al IFAI como la autoridad administrativa encargada de recibir, dar trámite y resolver

CUADRO 4
RESPUESTAS A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN
POR TIPO DE RESPUESTA

<i>Tipo de respuesta</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Entrega de información en medio electrónico	28,529	57.44
Inexistencia de la información solicitada	1,566	3.15
La información está disponible públicamente	6,522	13.13
La solicitud no corresponde al marco de la LFTAIPG	1,227	2.47
Negativa por ser reservada o confidencial	1,694	3.41
No es de competencia de la unidad de enlace	7,083	14.26
No se dará trámite a la solicitud	1,394	2.80
Notificación de envío/lugar y fecha de entrega	1,650	3.32
Total general	49,666	100

Fuente: IFAI, estadísticas SISI, <http://www.ifai.org.mx>, 28 de octubre de 2004.

los recursos de revisión presentados por los solicitantes para reivindicar su derecho de acceso a la información pública. El solicitante puede interponer dicho medio de impugnación ante el Pleno del instituto cuando se le niegue el acceso a la información solicitada; se le notifique de la inexistencia de los documentos solicitados; la dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible; la dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales; el solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega; o cuando el solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información requerida en la solicitud.³¹

Hasta el 4 de noviembre de 2004, los particulares habían presentado un total de 1,851 recursos de revisión ante el IFAI, la gran mayoría de ellos administrados en forma electrónica mediante el SISI. Al día de hoy, el instituto ha recibido el equivalente al 3.61 por ciento de las respuestas proporcionadas por las dependencias y entidades en forma de inconformidades por los solicitantes, quienes optan por recurrir ante el Instituto en busca de la obtención de una resolución satisfactoria. Por otro lado, de las 150 dependencias y entidades que han recibido estos recursos, las que cuentan con mayor cantidad de ellos interpuestas en su contra son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, tal como se advierte en el cuadro 5.

³¹ Artículos 26, 49 y 50 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

CUADRO 5

SUJETOS OBLIGADOS POR LA LFTAIPG A QUIENES SE HAN INTERPUESTO RECURSOS DE REVISIÓN RECIBIDOS EN EL IFAI

<i>Dependencia/Entidad</i>	<i>Recursos</i>		
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	35	76	111
2. Secretaría de la Función Pública	57	51	108
3. Instituto Mexicano del Seguro Social	31	65	96
4. Secretaría de Educación Pública	27	48	75
5. Presidencia de la República	21	43	64
6. Secretaría de la Defensa Nacional	29	33	62
7. Servicio de Administración Tributaria	11	47	58
8. Secretaría de Relaciones Exteriores	11	41	52
9. Procuraduría General de la República	16	35	51
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	21	27	48
11. Secretaría de Seguridad Pública	23	25	48
12. Petróleos Mexicanos	20	26	46
13. Secretaría de Salud	9	36	45
14. Comisión Federal de Electricidad	9	32	41
15. Secretaría de Gobernación	12	29	41
16. Luz y Fuerza del Centro	5	34	39
17. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	7	29	36
18. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	21	11	32
19. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	7	24	31
20. Secretaría de Economía	11	16	27
21. Pemex Exploración y Producción	7	18	25
22. Comisión Nacional del Agua	2	22	24
23. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	4	20	24
24. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	7	15	22
25. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	3	19	22
26. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	2	19	21
27. Aeropuertos y Servicios Auxiliares	13	7	20
28. Centro de Investigación y Seguridad Nacional	3	17	20
29. Comisión Federal de Telecomunicaciones	6	14	20
30. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	5	15	20
31. Comisión Nacional Bancaria y de Valores	7	12	19
32. Secretaría de Desarrollo Social	5	14	19
33. Instituto Nacional de Antropología e Historia	5	13	18
34. Pemex Refinación	7	10	17
35. Policía Federal Preventiva	0	17	17
36. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	4	12	16
37. Secretaría de la Reforma Agraria	5	10	15
38. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública	1	13	14
39. Nacional Financiera, S.N.C.	7	6	13
40. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	4	7	11
41. Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1	10	11
42. Secretaría de Marina	5	5	10
43. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	6	3	9
44. Pemex Gas y Petroquímica Básica	4	5	9

<i>Dependencia/Entidad</i>	<i>Recursos</i>		
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>
45. Comisión Federal de Competencia	3	5	8
46. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	1	7	8
47. Instituto Nacional de Migración	2	6	8
48. Secretaría de Energía	6	2	8
49. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	5	3	8
50. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	1	7	8
51. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	1	6	7
52. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	1	6	7
53. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria	4	2	6
54. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	4	2	6
55. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	4	2	6
56. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	3	3	6
57. Instituto Politécnico Nacional	4	2	6
58. Procuraduría Federal del Consumidor	1	5	6
59. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	1	4	5
60. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	3	2	5
61. Colegio de Bachilleres	4	1	5
62. Comisión para la Regularización y la Tenencia de la Tierra	1	4	5
63. Hospital General de México	4	1	5
64. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	3	2	5
65. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	3	2	5
66. Pemex Petroquímica	1	4	5
67. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	2	2	4
68. Comisión Reguladora de Energía	0	4	4
69. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	3	1	4
70. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	0	4	4
71. Fondo Nacional de Fomento al Turismo	4		4
72. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos	2	2	4
73. Instituto Nacional de las Mujeres	1	3	4
74. Ocean Garden Products, Inc.	2	2	4
75. Registro Agrario Nacional	2	2	4
76. Servicio Postal Mexicano	0	4	4
77. Servicios a la Navegación y el Espacio Aéreo Mexicano	4		4
78. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	1	2	3
79. Archivo General de la Nación	1	2	3
80. Casa de Moneda de México	1	2	3
81. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.	0	3	3
82. Centro Nacional de Prevención de Desastres	1	2	3
83. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	1	2	3
84. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte	1	2	3
85. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito	0	3	3
86. Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias	0	3	3
87. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	2	1	3
88. Comisión Nacional Forestal	1	2	3
89. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	1	2	3
90. Consejo Nacional de Fomento Educativo	3		3
91. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	0	3	3

CUADRO 5 (Continuación)

<i>Dependencia/Entidad</i>	<i>Recursos</i>		
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>
92. Instituto Mexicano de la Radio	2	1	3
93. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	1	2	3
94. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	0	3	3
95. Procuraduría Agraria	2	1	3
96. Secretaría de Turismo	1	2	3
97. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2	1	3
98. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.	1	1	2
99. Centro de Enseñanza Técnica Industrial	2		2
100. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	1	1	2
101. Centro de Tecnología Avanzada CATEQ, A.C.	2		2
102. Ferrocarriles Nacionales de México en liquidación	0	2	2
103. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	2		2
104. Fondo de Información y Documentación para la Industria	0	2	2
105. Fondo Nacional de Apoyo a Empresas de Solidaridad	2		2
106. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	1	1	2
107. Instituto Nacional de Desarrollo Social	0	2	2
108. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares	2		2
109. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores	0	2	2
110. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Dr. Manuel Velasco Suárez	1	1	2
111. PMI Comercio Internacional, S.A. de C.V.	1	1	2
112. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	2		2
113. Telecomunicaciones de México	1	1	2
114. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. Canal 22		2	2
115. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	1		1
116. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.	1		1
117. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	0	1	1
118. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	1		1
119. Agroasemex, S.A.	0	1	1
120. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. en liquidación	1		1
121. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.	0	1	1
122. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B.C.	0	1	1
123. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	0	1	1
124. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	1		1
125. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas	0	1	1
126. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.	0	1	1
127. Consejo Nacional de Población	0	1	1
128. Diconsa, S.A. de C.V.	0	1	1
129. Educal, S.A. de C.V.	0	1	1
130. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	1		1
131. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	0	1	1
132. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	0	1	1
133. Fonatur, BMO, S.A. de C.V.	1		1
134. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	0	1	1
135. Hospital Infantil de México Federico Gómez	0	1	1
136. III Servicios, S.A. de C.V.	1		1
137. Instituto Mexicano de Cinematografía	0	1	1

<i>Dependencia/Entidad</i>	<i>Recursos</i>		
	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>
138. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	0	1	1
139. Instituto Mexicano del Petróleo	0	1	1
140. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	0	1	1
141. Instituto Nacional de Cancerología	0	1	1
142. Instituto Nacional de Ciencias Penales	0	1	1
143. Instituto Nacional de Ecología	1		1
144. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias	1		1
145. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	1		1
146. Instituto Nacional de Pediatría	0	1	1
147. Instituto Nacional del Derecho de Autor	0	1	1
148. Pronósticos para la Asistencia Pública	0	1	1
149. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	0	1	1
150. Talleres Gráficos de México	1		1
Recurso inexistente/indeterminado	3		3
<i>Otras instancias recurridas no pertenecientes a la administración pública federal</i>			
1 Instituto Federal Electoral	1	1	2
2 Auditoría Superior de la Federación	1		1
3 Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. (Gobierno del Distrito Federal)	0	1	1
4 Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	0	1	1
5 Tribunal Superior Agrario	1		1
6 Universidad Autónoma de Nuevo León	1		1
7 Universidad de Guadalajara	1		1
8 Universidad Nacional Autónoma de México	0	1	1
Totales	635	1,216	1,851

Fuente: IFAI, "Base de datos de recursos de revisión", documento interno, 4 de noviembre de 2004.

No se puede determinar con claridad una relación o una proporción directa entre las respuestas negativas a las solicitudes de información y la interposición del recurso de revisión para combatir la resolución administrativa. Esto significa que las respuestas negativas no necesariamente constituyen el antecedente exclusivo para interponer el recurso, sino que además la información deficientemente proporcionada o cualquier otra respuesta que el solicitante considere inadecuada, motivan la interposición de la demanda. En el cuadro 6 se muestra que cinco de las autoridades responsables que han recibido una mayor cantidad de recursos se encuentran entre las 10 primeras dependencias o entidades con mayor cantidad de negativas a solicitudes de información.

Como se mencionó antes, los recursos interpuestos por inconformidad ante la negativa, entrega parcial de información, o porque no se satisfizo

CUADRO 6
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MAYOR NÚMERO
DE RESPUESTAS NEGATIVAS PROPORCIONADAS

<i>Dependencia o entidad</i>	<i>Negativas</i>	<i>Porcentaje*</i>
<i>Instituto Mexicano del Seguro Social (2)</i>	137	5
<i>Secretaría de la Función Pública (5)</i>	103	8
Servicio de Administración Tributaria	88	10
<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1)</i>	72	2
<i>Procuraduría General de la República (7)</i>	67	5
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	57	12
Secretaría de Seguridad Pública	53	9
Instituto Nacional de Migración	52	10
<i>Secretaría de Comunicaciones y Transportes (8)</i>	49	4
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	47	21

Nota: Las *instituciones* corresponden a las dependencias o entidades que figuran entre aquellas que reciben más recursos de revisión como actores demandados, el número indica la posición que ocupan.

* Participación de respuestas negativas respecto al total de respuestas terminales.

Fuente: IFAI, estadísticas SISI. <http://www.ifai.org.mx>. 28 de octubre de 2004.

la solicitud del particular, sólo representan en promedio 3.61 por ciento de las respuestas emitidas por las diferentes instituciones de la administración pública federal. Entre las dependencias y entidades que poseen una mayor proporción de recursos en comparación con las solicitudes emitidas, se encuentran el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, los cuales poseen una proporción de alrededor del 10 por ciento; es decir, una de cada 10 respuestas de estas dependencias y entidades acaban por ser impugnadas ante el IFAI en forma de recurso de revisión o procedimiento de verificación por falta de respuesta (*positiva ficta*). En el cuadro 7 se presentan sus cifras.

La resolución del recurso de revisión se funda en el derecho y examina todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente. El IFAI, en beneficio de este último, puede corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión planteada, sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. La resolución consiste en el sobreseimiento, la confirmación, modificación o revocación del acto reclamado, consistente en el acceso a la información solicitada, así como el acceso y corrección de datos personales, a partir de la decisión mayoritaria de los comisionados reunidos en Pleno. Las versiones

CUADRO 7

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON MAYOR PROPORCIÓN DE RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN SU CONTRA CON RESPECTO A SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PRESENTADAS

<i>Dependencia/Entidad</i>	<i>Recursos</i>	<i>Solicitudes</i>	<i>Proporción %</i>
1. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	32	265	12.08
2. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	9	77	11.69
3. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	24	208	11.54
4. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	22	214	10.28
5. Luz y Fuerza del Centro	39	426	9.15
6. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos	4	44	9.09
7. Policía Federal Preventiva	17	195	8.72
8. Ocean Garden Products, Inc.	4	48	8.33
9. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	22	283	7.77
10. Instituto Nacional de Antropología e Historia	18	234	7.69
11. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	8	104	7.69
12. Secretaría de Seguridad Pública	48	635	7.56
13. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	7	102	6.86
14. Secretaría de la Función Pública	108	1,574	6.86
15. Lotería Nacional para la Asistencia Pública	11	168	6.55
16. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.	7	111	6.31
17. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	16	256	6.25
18. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.	3	48	6.25
19. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	11	178	6.18
20. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	5	81	6.17

Fuente: IFAI, "Base de datos de recursos de revisión", documento interno, 4 de noviembre de 2004.

públicas de las resoluciones de los recursos de revisión pueden encontrarse en la página de Internet del instituto.

Con la resolución de los recursos de revisión, el IFAI garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales bajo la custodia de los sujetos obligados. El Pleno de comisionados del IFAI había resuelto ocho de cada 10 recursos interpuestos hasta el 4 de noviembre de 2004. Se había ido resolviendo de la forma en que se aprecia en el cuadro 8, favoreciendo la tendencia de apertura informativa que el instituto mantuvo desde el 12 de junio de 2003. Al promediar únicamente los recursos en los que se resolvió el fondo de la controversia –revocar, modificar o confirmar– el IFAI ordenó la entrega de información en siete de cada 10 casos.

CUADRO 8
RECURSOS RESUELTOS POR EL PLENO
DE COMISIONADOS DEL IFAI

<i>Sentido de resolución</i>		<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
Recursos de fondo	Revocar	127	212	339	21.98
	Modificar	139	193	332	21.53
	Confirmar	124	112	236	15.30
Subtotal recursos de fondo		390	517	907	58.81
Recursos de forma	Sobrescer	88	106	194	12.58
	Desechar	78	167	245	15.89
	No presentado	57	97	154	9.99
	No competente	8	4	12	0.78
Subtotal recursos de forma		231	374	605	39.23
Positiva ficta	Confirmar	10	7	17	1.10
	No procede	3	10	13	0.84
Subtotal positiva ficta		13	17	30	1.94
Totales		634	908	1,542	100.00

Fuente: IFAI, "base de datos de recursos de revisión", documento interno, 4 de noviembre de 2004.

Conclusiones

Existen los instrumentos legales e institucionales para que podamos ejercer este derecho ciudadano, pero éste servirá sólo en la medida en que sea utilizado por los ciudadanos y los grupos sociales. Que la sociedad se beneficie de este derecho ejerciéndolo, es preocupación fundamental del IFAI. La construcción de una nueva cultura de transparencia y rendición de cuentas, el combate contra las resistencias al cambio entre los sujetos obligados y la obtención de la legitimidad institucional a partir de sus resoluciones son los retos que este instituto enfrenta actualmente.

No es condición suficiente que el gobierno por sí mismo revolucione sus prácticas e instituciones; hay que apelar hacia una ciudadanía proactiva. Resulta indispensable garantizar ciertas condiciones jurídicas y sociales que permitan a los gobernados actuar como ciudadanos en toda la extensión de la palabra, es decir, que elijan a sus gobernantes, que voten y participen en la vida pública en la medida de sus propios intereses. Sin un marco legal que garantizase las libertades de expresión, de prensa y de asociación, difícilmente los gobernados estarían en posibilidades de ejercer su ciudadanía. Por otro lado, sólo cuando los ciudadanos se convierten en sujetos activos de la política y existen canales de participación a través de los cuales el gobierno

establece un diálogo constante y fluido con los gobernados, podemos hablar de gobiernos efectivos, responsivos a las demandas ciudadanas.

Aspirar a esta clase de gobierno requiere, al mismo tiempo, de buenas leyes, así como de ciudadanos participativos y responsables que exigen de sus gobernantes no sólo actuar con probidad sino además gobernar con eficacia. La honestidad y la transparencia constituyen la exigencia primordial que los ciudadanos hacen de sus gobernantes. Existen, además, demandas justas de eficiencia en donde el aprovechamiento de los recursos para atender a las prioridades de los gobernados resulta indispensable.

No obstante, los esfuerzos deben concentrarse hacia una política pública de acceso a la información: no hay buenos ciudadanos sin acceso a la información. La capacidad de expresar lo que se piensa por medio de manifestaciones públicas como el voto y la creación de instituciones a través de las cuales los gobernantes puedan incorporar sus necesidades y preferencias en el momento de tomar las decisiones sobre políticas públicas, así como la capacidad de publicar todas las opiniones en los medios de comunicación, son condiciones *sine qua non* de la democracia. Para que haya ciudadanos críticos es necesario que se garanticen institucionalmente otros canales de acceso a la información pública gubernamental que permitan al ciudadano vigilar a su gobierno.

La cultura de la transparencia y el acceso a la información permite a la sociedad conocer las acciones, políticas y avances en materia de combate a la corrupción y mejora de la gestión pública. Sin duda, ello resultará en una mejor percepción de la sociedad sobre el quehacer gubernamental, así como en el fortalecimiento de una ciudadanía proactiva y de un gobierno efectivo con capacidad para responder a las demandas sociales y promover el desarrollo social y económico de la comunidad.

Por último, en la medida en que el Pleno de comisionados del IFAI resuelva los recursos de revisión, construiremos la legitimidad de ejercicio fundamental para la consolidación de nuestra institución dentro del sistema político mexicano. Esta legitimidad se entenderá en doble vía, esto es, tanto en el momento de resolver por la publicidad de la información como por la reserva de la misma, el IFAI debe convencer a todos los actores involucrados o interesados por el resultado de su decisión (sociedad, gobierno, grupos de presión, medios de comunicación) que la resolución fue justa y razonable, que efectivamente garantiza el derecho de acceso a la información o la protección de los datos personales. En esa medida, el IFAI será reconocido con el tiempo como un actor estratégico de la consolidación democrática en nuestro país y se habrá satisfecho el contenido democrático del derecho de acceso a la información, consistente en la mayor exigencia de control y escrutinio

—un *accountability* en eterna vigilancia— de las acciones emprendidas por el gobierno.

Bibliografía

- BANISAR, David, 2002, *Freedom of Information and Access to Government Records Around the World*, Londres, Privacy International.
- BRIN, David, 1999, *Transparent Society: Will Technology Force Us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Perseus Books, Reading.
- CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell (coords.), 2000, *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM.
- DEL VILLAR, Rafael, Alejandro Díaz de León y Johanna Gil Hubert, 2001, *Regulación de protección de datos y de sociedades de información: una comparación de países seleccionados de América Latina, los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea*, documento núm. 2001-7, México, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- EPIC, Privacy International, 2002, *Privacy and Human Rights 2002. An International Survey of Privacy laws and Developments*, Washington, Londres, Electronic Privacy Information Center, Privacy International.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando, 2004, *El derecho a la privacidad*, Cuadernos de Transparencia, núm. 2, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ESCOBEDO, Juan Francisco (coord.), 2003, *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*, México, Universidad Iberoamericana.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, 2003, *Municipios y transparencia en México. Manual de uso*, México, AMMAC, USAID.
- HEEKS, Richard (ed.), 2001, *Reinventing Government in the Information Age. International practice in IT-enabled public sector reform*, Londres, Nueva York, Routledge.
- MARVÁN LABORDE, María, 2003, “Las dimensiones del IFAI”, en suplemento *Enfoque, Reforma*, México, 20 de julio de 2003.
- , 2004, “Transparencia, acceso a la información y buen gobierno”, en *Bien Común*, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., año X, núm. 114, México, junio de 2004.
- MENDEL, Toby, 2003, “Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente”, en *Derecho comparado de la información*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, UNAM.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Fidela, 2004, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, Querétaro, Colección Fundap Política

y Administración Pública, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C., Comisión Estatal de Información Gubernamental.

REYES HEROLES, Federico, 2003, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia, núm. 1, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

ROSENBERG, Tina, 2003, “The Taint of the Greased Palm”, en suplemento *Magazine, The New York Times*, 10 de agosto de 2003.

SCHEDLER, Andreas, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

STRENG, Herb, 2003, “Base para la apertura”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 1, México, UNAM, enero-junio de 2003,

UGALDE, Luis Carlos, 2002, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, México, Instituto Federal Electoral.

WEISSENBERG, Paul, 1996, *Access to public information: a key to commercial growth and electronic democracy*, Estocolmo, junio, Comisión Europea.

Normas citadas

ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, “Lineamientos para la organización clasificación y conservación de archivos en las dependencias y entidades de la administración pública federal”.

BANCO DE MÉXICO, 2003, “Propuesta de Ley Federal de Protección de Datos Personales”, 12 de mayo de 2003.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LVIII LEGISLATURA, 2002, “Exposición de motivos y proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, México, 25 de abril de 2002.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA, “Análisis de Impacto Regulatorio del Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Protección de Datos Personales”.

COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA, “Manifestación de Impacto Regulatorio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

———, “Manifestación de Impacto Regulatorio del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”.

- Diario Oficial de la Federación*, 2002, “Decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de diciembre de 2002.
- , 2002, “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de junio de 2002.
- , 2003, “Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de agosto de 2003.
- , 2003, “Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de junio de 2003.
- IFAI, “Base de datos de recursos de revisión”, documento interno.
- , “Estadísticas SISI”, <http://www.ifai.org.mx>
- , 2004, “Informe de Labores al H. Congreso de la Unión, 2003-2004”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- , 2003, “Procedimientos de Acceso-Guía”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, 2002, “Proyecto de Decreto de la Ley Federal de Protección de Datos Personales”, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año V, núm. 1082, México, 5 de septiembre de 2002.

Fuentes en Internet

- Comisión Europea, Information Society, http://europa.eu.int/information_society
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, <http://www.cofemer.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación, <http://www.dof.gob.mx>
- Fundación Información y Democracia, A.C., <http://www.fidac.org.mx>
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, <http://www.ifai.org.mx>
- Libertad de Información-México, A.C., <http://www.limac.org.mx>
- Privacy International, <http://www.privacyinternational.org>
- The Opacity Index 2001, PricewaterhouseCoopers, <http://www.opacity-index.com>, <http://www.pwcglobal.com/mx>

Capítulo 22

¿Espacios para la deliberación o la toma de decisiones?

Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México¹

Jutta Blauert

Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graf

Introducción

DURANTE LOS ÚLTIMOS años, la deliberación y el paradigma de la democracia deliberativa se han vuelto comunes en el discurso de los estudios de sociología política y del desarrollo. Al igual que “la participación”, “la descentralización” y “la gobernanza”, hoy la deliberación es considerada necesaria y progresiva para que los gobiernos logren legitimidad democrática e intenten resolver los conflictos sobre ámbitos en disputa en las esferas de la política social, económica o ambiental. Sin embargo, más recientemente también han aparecido en el debate de gobernanza y desarrollo las limitaciones del

¹ Este ensayo informa sobre los primeros hallazgos de una investigación emprendida como parte del Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability (“Citizenship DRC” –Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo [CRD] sobre la Ciudadanía, Participación y Transparencia) con fondos del Department for International Development (DfID), coordinado por el Institute of Development Studies (IDS) (Instituto de Estudios del Desarrollo), Brighton (Reino Unido). Las lecciones aquí bosquejadas de manera resumida se basan también en la investigación sobre los programas y consejos de desarrollo sustentable regionales de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca mexicana, emprendida con apoyo de fondos de la Fundación Ford México (véase Blauert y Dietz, 2003 y 2004). Este capítulo incluye revisiones a textos presentados anteriormente, como en el primer taller internacional del CRD (noviembre de 2002) en el Reino Unido; al texto preparado para el seminario internacional organizado por la Universidad Veracruzana y el CIESAS “Construyendo la democracia en el nuevo siglo: Participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control social. Marco conceptual y experiencias internacionales”, Xalapa, Veracruz (septiembre de 2003); y una presentación en la conferencia internacional de la International Association for the Study of Common Property en Oaxaca (agosto de 2004). Quiero extender mi agradecimiento a los colaboradores mexicanos Salvador Anta (Oaxaca) y Sergio Graf (Jalisco) por compartir el análisis de su propia experiencia y la de sus colegas en los estudios de caso; y a Martha Rosas por compartir su material y trabajo para su tesis de maestría por la Universidad de Sussex, en asociación con nuestro equipo para este proyecto (Rosas, 2004). Su experiencia en el a menudo confuso campo de las instituciones mexicanas y por haber colaborado con la revisión de la traducción al español realizada por Manuel Ugarte y con el texto final. También extiendo mi agradecimiento a los colegas del IDS y del CRD: John Gaventa, Ramya Subramahian, Ranjita Mohanty, Rosemary McGee y Andrea Cornwall por sus cuidadosos comentarios; a Rodrigo Valderrama que ayudó con el trabajo de sintetizar los estudios de casos, y a Luisa Paré, Carlos Cortez y Carlos Robles, del grupo mexicano de trabajo del CRD por su tolerancia, comentarios y sugerencias. Finalmente, agradezco el compromiso profesional y la amistad de Kristina Dietz –quien labora actualmente en la Freie Universität de Berlín– cuyo apoyo ha sido crucial para este trabajo.

“paradigma deliberativo e incluyente” y de los “espacios políticos” accesorios creados por las instituciones estatales (véase, por ejemplo, Cornwall, 2002, 2004; Olvera, 2003). Particularmente en el sector ambiental, las incertidumbres y los riesgos aparentes implicados, así como los antiguos conflictos asociados sobre problemas agrarios y derechos de acceso crean situaciones en las que la deliberación y la negociación pueden ser de hecho imposibles. Por otro lado, experiencias como las del presupuesto participativo en Porto Alegre o Kerala, frecuentemente son citadas para demostrar que la “deliberación descentralizada empoderada” puede ser eficaz y llegar a fortalecer la capacidad de aprendizaje del sistema en conjunto, en tanto que se logre la regeneración de la política y una coordinación eficaz (Fung y Wright, 2003: 25).

En el caso de México y su política ambiental, desde mediados de los noventa, la búsqueda de procesos, formas institucionales y procedimientos de consulta, deliberación, toma de decisiones y rendición de cuentas han seguido en gran medida las formas de los enfoques y debates de las políticas internacionales –junto con las expectativas creadas y sus frecuentes frustraciones concurrentes. Dado el proceso de democratización y la naturaleza federal del Estado mexicano, así como la retórica marcadamente pública sobre participación y descentralización, la experiencia del país en el uso de estos enfoques sobre políticas para la gobernanza ambiental proporciona algunas lecciones relevantes para un debate más amplio. Además, México es de interés internacional debido también a la trayectoria personal particular de muchas de las personas involucradas en política ambiental desde principios de los noventa y en la aplicación de ésta en el país; trayectoria que se basa no en una carrera política convencional sino destacada por una experiencia académica y de militancia cercana a las comunidades y las regiones marginadas. Así, México ofrece lecciones útiles para la política, el método y la teoría de la gobernanza ambiental, así como el manejo y la gestión de conflictos (Bartra, 2000; Toledo, 2004).

Este ensayo busca entonces presentar una visión global dentro de un área que ha de desarrollarse aún más en investigaciones futuras, al concentrarse en aspectos relacionales en los espacios “deliberativos y participativos” creados, en vez de enfocarse sólo en las restricciones estructurales del proceso. Los aproximadamente 300 consejos y comités que existen ahora en el área ambiental son, entonces, de interés esencial para este estudio; en particular, los casi 40 “espacios” que atienden la problemática en áreas naturales protegidas (ANP);² es decir, los consejos asesores en áreas naturales protegidas

² Para 2005, se han constituido 50 consejos asesores en áreas protegidas, aunque una docena de éstos no están operando en la actualidad (véase IMAC, 2005).

individuales así como los comités relacionados con las regiones prioritarias para la conservación.³

El caso mexicano

En respuesta a las demandas de una mayor democratización de los procesos de política ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)⁴ promovió nuevos mecanismos de consulta en el desarrollo y aplicación de políticas en materias como la delimitación de áreas ambientales y la planeación del uso del suelo, la gestión de cuencas hidrográficas, y la gestión de áreas naturales protegidas. Al establecer estos espacios de participación, Semarnap tuvo que identificar maneras de promover procesos participativos más incluyentes para la elaboración de políticas y a la vez incorporar eficazmente el espectro entero de perspectivas en asuntos ambientales (Holmes y Scoones, 2000: 3). En el intento de lograr esto, la Semarnap creó numerosos consejos consultivos con la participación de múltiples actores y comités para la participación y la deliberación ciudadana en el ámbito de los procesos de política ambiental a nivel nacional, regional y local (Semarnap, 1999a: 19; 2000: 330-331). Dado que en México no había habido una tradición de involucramiento ciudadano transformador en los procesos de formulación de políticas, estos nuevos espacios para el involucramiento ciudadano fueron interpretados como prueba de prácticas incluyentes y participativas.

En este trabajo examinamos la experiencia de los consejos en México con base en una comprensión de la deliberación diferente de la que la visión habermasiana permitiría en su paradigma racionalista. La acción comunicativa, como sostiene Habermas, se entiende como “una interacción mediada simbólicamente” que requiere que las normas que aseguran las expectativas mutuas de comportamiento sean entendidas y reconocidas por al menos dos actores involucrados (Habermas, 2001: 27). La efectividad del proceso depende de la existencia de valores compartidos y del consenso, y de ciertas formas de lenguaje –simbólico, corporal o verbal– que permitan un proceso de diálogo. Sin embargo, no se consideran las diferencias de poder y los aspectos emocionales, junto con su naturaleza dinámica a lo largo del tiempo.

³El proyecto de investigación mismo también consideró otros tipos de consejos que surgieron en el contexto de la política ambiental y las regiones prioritarias a nivel microregional, regional y nacional, incluyendo los consejos de desarrollo sustentable regionales del programa PRODERS (véanse Blauert y Dietz, 2003). Algunas reflexiones sobre estos casos se resumen en Blauert y Dietz, 2004.

⁴Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, creada en 1994, conocida a partir de 2000 como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con la transferencia del sector pesquero a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

Se considera que la deliberación es una conversación en la que los individuos alternan el hablar y el escuchar, para escuchar distintos razonamientos, y después alcanzan decisiones o puntos de vista finales, o negocian e intentan convencer al otro –bajo el supuesto de que los individuos involucrados son libres, iguales y racionales– una situación que rara vez existe (véase también Elster, 2001). Generalmente, entonces, la democracia deliberativa se basa en la creencia en los derechos de los ciudadanos y en su habilidad para comprometerse activamente en las decisiones que les conciernen, con un derecho asociado de informarse y acceder a los espacios para tal deliberación. Para la mayoría de los analistas, la democracia deliberativa y el paradigma concurrente de los procesos deliberativos e incluyentes (PDI) suponen una toma de decisiones colectiva por parte de todos los afectados por esa decisión o sus representaciones; y que la toma de decisiones se basa en argumentos ofrecidos por y para los participantes, comprometidos con los valores de la razón y la imparcialidad (Elster, 2001: 21).

Sostenemos, sin embargo, que el proceso de la deliberación, y su efectividad, no sólo es motivado por la búsqueda de una conversación razonada para lograr influencia política en un discurso ideal o una improbable situación política de imparcialidad e igualdad, sino que también es determinado por medios emocionales y afectivos (no racionalistas) directos en el intento de zanjar, o exacerbar, los conflictos. En particular, nos preguntamos si el enfoque conceptual de la deliberación y la participación en política pública pueden enriquecerse a través de un mejor entendimiento de los procesos emocionales y relacionales. Con este propósito, buscamos explorar cómo la confianza de los actores individuales en sí mismos, y la confianza entre los diversos actores, puede ser, o ha sido generada o incrementada mediante la dinámica de los espacios deliberativos que ofrecen los consejos; y si un enfoque más participativo en el diseño de estos espacios pudiese conducir a una dinámica diferente que incorpore los aspectos emocionales y de generación de confianza que consideramos necesarios.⁵ Con base en esta exploración, sostenemos que la deliberación, entendida como un proceso de conversación racional, no es una expectativa apropiada ni un proceso suficiente en contextos de conflicto abierto y de intensas diferencias de poder. Más bien, se debe analizar cómo conseguir que la comunicación y los espacios funcionen si no existe un apoyo emocional, ni un espacio seguro –con seguridad ontológica–, ni una “identidad de lugar” colectiva.

⁵ Será la tarea de una fase siguiente de la investigación, emprender un trabajo comparativo para poder esclarecer si los espacios creados esencialmente “desde abajo” (de modo “autónomo”) abordan estos problemas más eficazmente que los espacios creados “desde arriba”.

El apartado siguiente ofrece un marco conceptual para contemplar los espacios y lugares para la deliberación a través de la lente de la gestión de conflictos y del compromiso afectivo y emocional de los participantes. El tercer apartado presenta el contexto de la política y los tipos de espacios creados en México, con base en el trabajo preliminar sobre la experiencia con y de los consejos y comités en dos regiones de México (Jalisco-Colima y Oaxaca).⁶ En ese mismo apartado, consideramos también los tipos de conflicto que pueden surgir a través de un proceso de reflexión deliberativa alrededor de asuntos de política que están inherentemente relacionados con desigualdades de poder y, por tanto, profundamente disputados. La sección cuarta concluye con una revisión de estos nuevos espacios y lugares creados a través de la lente del marco conceptual establecido.

Replanteamiento de la deliberación

La deliberación y los espacios dentro de los que se promueve no sólo son de interés para mejorar la política y para asegurar los derechos de los ciudadanos en términos de vigilancia sobre las burocracias y los que definen las políticas públicas, es decir, para propósitos de evaluación en la revisión y supervisión de la aplicación de las políticas, y para evaluar los cambios y las responsabilidades, sino que también son oportunidades importantes para revisar la propia posición respecto a esos cambios (Avritzer, 2001: 63-4). Es esta calidad autorreflexiva que los espacios deliberativos pueden proporcionar la que nos interesa, ya que un análisis exclusivamente de la estructura y la comunicación en los procesos políticos no permitirá una comprensión sobre cómo influyen las emociones en los conflictos y las comunicaciones. La dirección deliberativa y los cambios en los patrones de las relaciones y los argumentos son más multidireccionales que la forma lineal, “ascendente”, que surge del enfoque racionalista de Habermas que hemos mencionado. Mucha de la literatura sobre democracia deliberativa no aborda estos problemas, sino que se concentra en los aspectos procesales y metodológicos o en los arreglos sociales y políticos que institucionalizan o restringen los procesos deliberativos (por ejemplo, Elster, 2001; Avritzer, 2002).

En contraste, queremos sugerir que la recreación de identidades –y sus variaciones respecto a diferentes “encuentros en la interfaz” (Long, 1989)– así como las relaciones afectivas, son fundamentales para la forma que adoptan la comunicación y la toma de decisiones en cualquier espacio específico creado.

⁶Se espera que estos estudios de caso se publiquen en formato detallado en un documento separado que está en preparación en el CRD.

El interés propio, los procesos o los objetivos de la transformación personal, la práctica, el conflicto y la emoción son todos aspectos esenciales que afectan a la comunicación, el uso de diferentes diadas de conocimiento/poder y toma de decisiones (Mansbridge, 2003; Wagenaar y Cook, 2003). Además, no obstante la creciente conciencia de los diversos estratos de miembros de las distintas redes sociales y de la psicología del ámbito afectivo, es útil entender mejor los problemas de identidad y las relaciones en las interfaces entre actores más allá de sus posiciones estructurales. En este sentido, es relevante para nuestro análisis el uso que Melucci da a la identidad, y su constante reinención a la luz de las interacciones y los significados de las acciones (Melucci, 1996: 70). Melucci considera que la identidad colectiva se compone de definiciones cognoscitivas de los ejes de acción, o fines y medios, de una red de relaciones activas –y, por tanto, también forma de organización; y de inversión emocional– “no hay ninguna cognición sin sentimiento y ningún significado sin emoción”. Esta parte de la acción no es simplemente irracional u opuesta a lo racional. Aunque, se aplica este análisis particularmente a movimientos sociales, el objetivo de un espacio deliberativo también puede ser aquél de una acción colectiva en términos de indagación, del acto de la deliberación y la toma de decisiones –aun cuando esto se relacione sólo con recomendaciones– que consideran así el espacio como una entidad legítima. Esta identidad colectiva, sin embargo, no es considerada por Melucci como de naturaleza estática, sino que requiere una reinención constante; producir “orientaciones simbólicas y significados que los actores pueden reconocer” (Melucci, 1996: 73).

El análisis del discurso considera a los actores de una esfera o contexto en particular como contruidos socialmente, gobernados por relaciones de poder y modelos de interacción. ¿Cómo, entonces, podemos incluir las emociones y el afecto en el análisis de los espacios públicos y los procesos deliberativos si sólo consideramos las relaciones, la cognición y el lenguaje aparentemente racionalistas? (Hoggett, 2000b: 142). La actividad humana necesita ser entendida más allá de la definición restrictiva de la lucha contra el otro, en la capacidad de hacer algo más que sólo reaccionar. Bajo la perspectiva de Foucault aun la creación de un contradiscurso es precisamente eso: oposición, reacción (Hoggett, 2000b: 143).

Las emociones y los afectos se construyen socialmente tanto como cualquier otro aspecto de la interacción humana involucrado con la política y la práctica del desarrollo, pero hay, en algunos puntos, momentos de las relaciones, elementos de sentido y percepción que trascienden lo calculador y lo discursivo: la confianza es una de estas emociones elementales pero los

constructos que constituyen este sentimiento son particularmente complejos. El enojo, la esperanza y la frustración que ocurren en las interfaces de estas reuniones, de estos encuentros, se mueven más allá de la cognición en el momento de la interacción. Con todo, estas emociones son redefinidas por narrativas que ocurren y cambian constantemente durante cualquier encuentro, ya que existe un “sujeto personificado”, o cuerpo más conciencia, en el que están basados la percepción, la discriminación y el juicio, así como la creatividad y la originalidad (Hoggett, 2000b).⁷ Las emociones, como el poder, son esencialmente relacionales (Hoggett, 2000b: 144, citando a Williams, 1998a) y los afectos se expanden sobre los límites del cuerpo individual. Evidentemente, las emociones son esenciales en la interacción y acción de cualquier grupo. El grado en que los procesos deliberativos son eficazmente transformadores en el interés de los objetivos que se acordaron para ellos, depende entonces de ciertos elementos que permiten que los afectos y las emociones se legitimicen dentro del grupo creado, mientras que asegure que no causen daño a la confianza como la contraparte esencial. La mayoría de los consejos se crean como instituciones, como espacios formalizados para la deliberación, con la expectativa de que proporcionen una visión acerca de cómo mejorar el bienestar redistributivo o los programas de desarrollo sustentable, o a lo sumo programas y proyectos que rindan cuenta de sus promesas de participación y descentralización. Como tales, estos espacios ignoran tanto las diferencias de poder como las relaciones afectivas y emocionales que apuntalan las relaciones en la interface de la deliberación y la toma de decisiones.⁸

Siguiendo a Hoggett (2000b: 145), sostenemos que un espacio para la participación o un proceso deliberativo e incluyente (PDI) eficaz, necesita proporcionar seguridad ontológica, el sentido de estabilidad y seguridad de ser, que habilita al sujeto para emprender nuevos esfuerzos en pro del respeto a sí mismo y la autoestima –de otro modo, el cambio y la avenencia con el otro, el aprendizaje y la acción correctiva en la senda de la política no podrán llevarse a cabo. Como Hoggett señala, Giddens considera que “sin este sentido de ser, o una «confianza básica», el individuo carece de toda experiencia de una comunidad interior”. Esto no tiene que sustituir a la comunidad familiar o “de lugar”, ni “allanar” los conflictos y las diferencias. Hay otros aspectos de los procesos que ocurren, y otras emociones que fluyen durante y alrededor de las reuniones de los consejos; el impacto de las

⁷ La “ontología afectiva” (Thompson, citado por Hoggett, 2000b).

⁸ Estas ideas están, por supuesto, muy cerca del ahora más ampliamente reconocido énfasis en el bienestar, como opuesto a la pobreza, que el trabajo de Robert Chambers y otros ha permitido poner en relieve, respecto a los diagnósticos participativos de la pobreza (DPP).

voces de los pobres en la política, un indicador ciertamente difícil de medir, puede ser sólo un aspecto del grado de fortalecimiento que los pobres han logrado a través de los PDI. El otro aspecto puede ser que a través de la participación en estos espacios los actores aprenden a hablar y a dialogar con nuevos discursos, expresan sus emociones en público, critican y logran comprensiones de sistemas de conocimiento que no son de su propia factura. Es por supuesto en los espacios y procesos autogestionados donde más fácilmente se logra descubrir el poder propio. El argumento aquí expuesto, entonces, es que si se empieza con los espacios propios es más fácil establecer confianza que si se tiene que hacer esto con “el enemigo” sentado a la mesa como un invitado más. Esta clase de espacios “propios” no necesitan, sin embargo, ser autocreados, con tal que permitan establecer confianza y definir una visión y un análisis político por parte del mismo grupo de actores, por ejemplo, los miembros de la comunidad, o las autoridades gubernamentales locales.

Es la imagen de este enemigo la que Hoggett (2000b) desea reducir al enfatizar las necesidades afectivas, el reconocimiento y la interdependencia mutua. Sin embargo, si bien esta visión es interesante, resulta un tanto risible para mucha gente que vive en contextos más allá de las relativamente seguras y tranquilas aguas de la sociedad británica, por ejemplo. Porque, en otros países, son a menudo empleados del sector público y creadores de la política a quienes los pobres y marginados encontrarán con mayor probabilidad en estos “espacios”. Estos últimos, frecuentemente representan a un Estado represivo o un gobierno que simplemente ha expropiado “sus” tierras, o ha enviado fuerzas armadas a “sus” comunidades. ¿Cómo puede ganarse respeto en este contexto?, cuánto se puede tolerar si uno cree en Hoggett (2000b) cuando dice que “tal respeto sólo puede generarse a través de un proceso de discusión abierto y, en ocasiones, conflictivo, en el que cada lado es arrastrado hacia una aceptación del abuso y mala interpretación premeditada que en ocasiones se inflige al otro.”

Entonces, las voces deben ser escuchadas, las personas necesitan hablar; se requiere compromiso en el diálogo. Para que esto ocurra, de nuevo, se requiere un espacio tanto como tolerancia y persistencia, cualidades que están más allá del lenguaje tecnocrático y unas bonitas gráficas.

Por consiguiente, proponemos que “lo emocional” en espacios políticos tales como los consejos ambientales, debe ser entendido y su importancia reconocida, a través de un análisis de tres elementos esenciales que contribuyen a la efectividad del proceso de un espacio deliberativo eficaz, que puede llevar a la transformación y a la gobernanza democrática:

- a las interfaces entre actores en un contexto de conflicto;
- b. el problema de las formas y el propósito de la deliberación o diálogo y toma de decisiones en contextos de conflicto; y
- c. los problemas de confianza en alianzas con actores múltiples.

Son estos tres elementos los que normalmente tienen impacto en el paradigma racionalista de acción comunicativa tal como generalmente se usa. A continuación se presenta una breve consideración de algunas proposiciones centrales con respecto a estas tres “problemáticas”.

Interfaces

En México y Centroamérica, se ha experimentado un crecimiento de redes de sectores específicos y organizaciones asociativas (por ejemplo, asociaciones de productores a nivel regional así como organizaciones de la sociedad civil –OSC– contrarias al Plan Puebla-Panamá –PPP– en un nivel transnacional). Sin embargo, la dinámica que tiene lugar dentro de estos espacios es normalmente de deliberaciones unidireccionales de la sociedad civil a las instituciones estatales, buscando influencia política a través del trabajo de denuncia o defensoría. Por otro lado, la membresía en estratos múltiples por parte de cualquier tipo de actor y los muchos espacios creados, a menudo en la misma esfera local, crea una fluidez de identidad –y, por tanto, la reinención de las identidades colectivas mencionadas por Melucci– en un espacio creado por el Estado, lo que plantea así un desafío a la identidad, las relaciones solidarias y la formación de confianza que son esenciales para la efectividad de dichos espacios. El diálogo se torna vital y a la vez más complicado. Las perspectivas normativas y empíricas, sin embargo, varían enormemente entre los actores y el establecimiento de constructos comunes sobre los que se pueda generar confianza para que los procesos de transformación ocurran es un desafío considerable. La dialéctica que caracteriza a los encuentros en estos espacios simplemente puede ser demasiado conflictiva, y el incremento del flujo de información y la comunicación por parte de ellos mismos no garantiza el diálogo ni cualquier forma de reflexión crítica.

Deliberación y diálogo donde hay conflicto...

El Yo, más que simplemente el “individuo estructuralizado” –como actor impulsado y gobernado por estructuras sociales y económicas– tiene poder de acción que puede usar como ciudadano. Las emociones subyacentes del

Yo afectan entonces las formas y los resultados de deliberaciones. La resolución de los conflictos y la conciliación dependen de las emociones tanto como de la evidencia factual y las diferencias de poder estructurales. Por consiguiente, los enfoques de la deliberación necesitan incorporar formas de promover entendimiento, así como energías y emociones positivas transformadoras que permitan a los actores ver resultados y sentir emociones distintas hacia el “otro”. Esto es reconocido por mucha de la literatura sobre aprendizaje organizativo, pero normalmente no ocurre cuando consideramos los espacios creados o invitados de la sociedad civil –como las asambleas– o las agrupaciones con actores múltiples y los procesos de planificación participativa. En cada situación momentos de conflicto pueden ser creativos, y el consenso puede ser un callado disentimiento; al igual que el diálogo y la deliberación en este espacio serán guiadas por la expectativa de los grupos de base aquí representados y de los propios organizadores, según la percepción de diferentes actores. Mientras la formación de consenso continúe existiendo como un ideal –e idealizada– el proceso y el resultado de los conflictos en los procesos deliberativos e incluyentes no podrán resolverse ni ser usados para una gobernanza transparente y transformadora.

Considérense estos escenarios como ejemplos de posibilidades de que surja conflicto en el proceso deliberativo, en donde imaginamos las siguientes relaciones que representan parte de los desafíos cotidianos a los que se enfrentan los involucrados en estos “espacios”:

- a. Imaginemos la amenazada pero aún vasta belleza de la selva tropical, el desierto o el ambiente marino: naturaleza y recursos (aire, agua, estética) que desean las clases medias –que generalmente en México son blancas o mestizas– muchas de las cuales creen que estos ambientes están amenazados por otras personas –campesinos e indígenas (la visión de los conservacionistas), o madereros, turistas e industrias (la visión de los ambientalistas). Las acciones gubernamentales: declaración de áreas naturales protegidas, expropiación de tierra de cultivo y limitación de las actividades productivas; el conflicto resultante: físico y verbal. Por un lado hay derechos de interés “nacional” y de una comunidad internacional definidos a través de convenciones internacionales que exigen obediencia en la creciente protección de las áreas de alta biodiversidad. Después, están los derechos de los ciudadanos al nivel local en cuyas tierras se encuentran estos recursos y quienes desean hacer una vida allí así como practicar su cultura mientras además demandan transparencia y el derecho a influir en la política que viene “de arriba”.

Entretanto, los poderosos actores industriales, nacionales (por ejemplo madereros, compañías petroleras, industria turística o manufacturera nacional) o internacionales (compañías farmacéuticas, ONG dedicadas a la conservación, productores de alimentos multinacionales, etcétera) ejercen su influencia mediante actividades de cabildeo.

- b. Visualicemos entonces, una reunión trimestral del consejo de actores múltiples en un área natural protegida: con campesinos (indígenas o no), pescadores, académicos, ONG, representantes gubernamentales regionales y federales, y autoridades locales presentes, a veces el sector privado. A esta reunión pueden presentarse las mismas instituciones que han expropiado la tierra de estos campesinos, las mismas instituciones que les dicen que no talen y los mismos biólogos que pueden haberle dicho al gobierno que el medio de vida de los campesinos debe sacrificarse en un área de la reserva por el bien de la fauna y flora. O podemos ver ahí a las ONG y los académicos que han intentado trabajar tanto con los campesinos como con el gobierno para encontrar prácticas viables, económica y culturalmente, de uso sustentable de los recursos, pero que ahora se enfrentan al sector privado que se las arregla para eludir toda restricción a sus prácticas contaminantes. El tema de la conversación puede ser: información científica sobre la reproducción de las tortugas y la ecología del manejo de cuencas hidrográficas; la necesidad de diseñar la regulación que rige las operaciones del consejo; reglas para evitar incendios y prohibir la caza en la zona núcleo; el requerimiento de las oficinas centrales de la secretaría de supervisar el corte de madera, y las evaluaciones del impacto de los proyectos hortícolas –que todos saben que no tuvieron éxito–; y, en la parte superior de la cuenca hidrográfica dos comunidades han avivado recientemente su conflicto violento por problemas de tenencia de la tierra.

No obstante lo poco sutil y despiadado de esta caracterización, es dentro de tales escenarios donde ocurren “los encuentros en la interfaz” entre actores múltiples, provenientes del gobierno (federal, estatal/regional y local), la sociedad civil (OSC, sean ONG u organizaciones de base: OB), y sectores de la academia y privados. Muchos críticos mexicanos que forman parte de OSC juzgan que estos consejos o comités son espacios que se usan sólo para legitimar una política ya decidida y que no se ajusta a las opiniones expresadas por estos consejos, o que estos espacios son dominados por actores poderosos –generalmente agencias gubernamentales– que condicionan y estructuran

eficazmente las reuniones de manera que la sociedad civil no tenga una voz efectiva.⁹ Otros ven en estos espacios una oportunidad –aunque limitada en su impacto transformador– para desarrollar un mejor entendimiento entre los actores contendientes y las estructuras de conocimiento, y por tanto para la que la elaboración y el resultado de las políticas sean influenciados crucialmente por las deliberaciones y las presiones que se traen a este espacio.

Confianza

Por consiguiente, la deliberación no sólo es gobernada por la valoración racional y la comunicación sobre aspectos técnicos o políticos. Así, por ejemplo, “la jovialidad genera confianza que a su vez hace posible la expresión de las diferencias, a menudo de maneras juguetonas o ritualizadas que permiten dar rienda a la agresión de manera constructiva” (Hoggett y Millar, 2000: 360).

De manera recíproca, son la confianza, la seguridad emocional y el lenguaje los que pueden actuar como “portadores” para que haya una comunicación y un diálogo eficaces.

La confianza se da en muchas formas y normalmente es absolutamente engañosa a menos que exista una meta tangible, compartida o una forma organizativa motivada por reglas claras o un sistema de valores. Las definiciones varían, tal como lo muestran las citas siguientes: “La confianza es la expectativa que surge, dentro de una comunidad, de una conducta regular, honesta y cooperativa, con base en normas compartidas comúnmente por parte de otros miembros de esa comunidad” (Fukuyama, 1995: 26).

La cooperación en un asunto –y las decisiones sobre gestión de áreas naturales protegidas son un tema desafiante– requiere normas y visiones compartidas o arreglos más formales, ya que “...la gente que no confía entre sí terminará cooperando sólo bajo un sistema de reglas y regulaciones formales que tienen que ser negociadas; acordadas, litigadas y puestas en vigor, a veces por medios coercitivos” (Fukuyama, 1995: 27).

Tal como la solidaridad, la noción de confianza puede implicar también “la confianza en la iteración de la interacción” (Seligman, 1997: 7) y es necesario permitir que el orden social opere de alguna manera mediante una cierta previsibilidad. Es en el contexto de las arenas políticas, lleno de riesgos percibidos en la forma de conflictos, negación de derechos o destrucción de una base de recursos (recursos naturales), donde las relaciones que permiten la generación de confianza son requeridas, y las expectativas acerca de cierta

⁹ Entrevistas de campo en diferentes regiones; véase también Blauert y Dietz (2003) acerca de las visiones de los consejos del Proders en la pasada administración.

conducta de los diferentes actores toma relevancia. La confianza también se manifiesta en, y es una condición previa para, las redes de colaboración y hasta en las relaciones comerciales como las cooperativas o de hecho en las relaciones de comercio justo o entre empresas en muchas sociedades asiáticas, reminiscentes de culturas comunitarias en otras partes (Fukuyama, 1995; Hoggett, 2000a).

Lo que es diferente en el contexto de la política ambiental, la gestión y conservación de los recursos naturales, y las políticas de las áreas protegidas, es que no hay operadores de mercado; con frecuencia no hay historias de relaciones de trabajo en colaboración, a menudo existen conflictos sobre asuntos agrarios, y de hecho exclusión del uso de recursos naturales que hasta cierto momento habían sido considerados propiedad común o individual. En este contexto, las relaciones en redes son más difíciles de establecer, y resulta difícil identificar una meta común. Aquí, la confianza y el entendimiento no se generan a través de unas cuantas reuniones de los miembros de un consejo, compuesto por un conjunto diverso y generalmente conflictivo de personas. En el caso del Consejo Nacional para el Desarrollo Sustentable de Filipinas, por ejemplo, la generación de confianza requirió varios años (Bennagen, s.f.) –un tiempo rara vez disponible para aquellos que se encargan cotidianamente de la gestión de ANP.

“Espacios ambientales de deliberación”, México

En este trabajo consideramos los siguientes casos: el consejo asesor de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, que abarca dos estados del centro-occidente, Jalisco y Colima, y la experiencia de trabajar con diferentes tipos de comités y consejos en áreas prioritarias de conservación y reservas en el estado sureño de Oaxaca. Estos dos casos regionales ofrecen un atisbo de la gama de conflictos que surgen a través de los intentos de crear PDI y en particular ofrecen una mirada al potencial que ofrecen los esfuerzos para crear relaciones nuevas, es decir una práctica política que pueda mostrarles a los actores de la sociedad civil y del gobierno formas alternativas de comprometerse con el oponente. En cada uno de los casos, además, era clara la importancia de las relaciones personales y de red, así como la existencia continuada de los espacios creados, y la disposición de actores importantes para departir en un proceso reflexivo preliminar sobre la práctica bajo su propia influencia.¹⁰

¹⁰ La investigación preliminar se llevó a cabo en 2002 y la experiencia de largo plazo fue analizada con algunos actores clave involucrados en marzo de 2003. La siguiente fase de la investigación buscará explorar estos asuntos a una mayor profundidad que hasta ahora no ha sido posible con los actores en las regiones y de las organizaciones nacionales.

Contexto político

Dada la historia de revolución y de “discurso revolucionario”, la fuerza discursiva de las administraciones mexicanas en las arenas del desarrollo social y la sustentabilidad nunca ha sido cuestionada, ni tampoco las fuerzas del Estado en términos de su corporativismo, que abarca casi todos los aspectos de la vida de rural y organizacional. Sin embargo, durante la administración de la primera Secretaría de Medio Ambiente (1994-2000), la política ambiental en México desarrolló un enfoque institucional que logró cierta coherencia con el paradigma del desarrollo sustentable. Después del 2000, el enfoque se ha vuelto considerablemente más técnico y dirigido a la eficacia, y ha sido cooptado por la política partidaria, lo que ha limitado la consolidación de la experiencia en la participación ciudadana y las oportunidades de aprender por parte de la sociedad civil y las instituciones del Estado por igual.

En los años ochenta, en respuesta a la preocupación de la sociedad mexicana por el daño a los recursos naturales del país, el gobierno mexicano estableció el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, (SINANP), lo que sirvió para cimentar la política de conservación contemporánea. En los años noventa, el Instituto Nacional de Ecología (INE), una agencia semiautónoma de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), fue hasta 2000 responsable del manejo de las áreas naturales protegidas. Aunque los decretos sobre áreas naturales protegidas datan de 1876, ha sido sólo en las últimas dos décadas que el gobierno mexicano y amplios sectores de la sociedad se han involucrado en su protección. Hasta 1994, la mayoría de las áreas naturales protegidas carecían de programas de manejo, personal y presupuesto para su funcionamiento básico (Semarnap, 1996). Bajo la gestión de la secretaria Julia Carabias hubo cambios significativos, debido a una combinación de iniciativas de la Semarnap –a menudo controvertida– y la movilización de la sociedad civil y la comunidad internacional en apoyo a las agendas de conservación y desarrollo sustentable. Además, el discurso del último gobierno, bajo el presidente Zedillo (1994-2000), se fijó sólidamente dentro del marco de participación ciudadana y el enfoque de “medios de vida sustentables” (sin llamarlo así).

Para el 2000, el número de ANP así como del personal en el terreno habían aumentado considerablemente, con un presupuesto fiscal de cinco millones de dólares para el manejo de las ANP, de tal forma que por primera vez había personal de campo, programas de manejo preparados y publicados, y comités técnicos locales que proporcionaban un vehículo a una posible participación pública (Cervigni *et al.*, 2001). Bajo la actual administración de Fox (2000-

2006), la Semarnap fue renombrada Semarnat, le fue extirpado el sector pesquero, y se otorgó la coordinación del Sinanp a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y se transfirió el manejo de los recursos silvícolas a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), ambas agencias ahora descentralizadas de la Semarnat, aunque sus presidentes informan al secretario de la Semarnat.

En cuanto a participación social, tal como las secretarías de desarrollo social y de agricultura, la Semarnap siguió la misma línea que la administración Salinas (1988-1994) y su discurso de participación y solidaridad, además de escuchar las recomendaciones o la presión internacional¹¹ para instalar consejos multisectoriales o comités a nivel nacional y regional. El objetivo era contribuir a la gobernanza democrática a nivel nacional en términos de acceso a la información, transparencia en el uso de fondos internacionales e ingresos fiscales, pero también para proporcionar una estructura dentro de la cual la sociedad civil y la ciencia pudieran aconsejar a la secretaría y expresar su opinión. La secretaría quiso reconocer la importancia de los espacios formalizados para la ciudadanía “sin inhibir u obstaculizar a las modalidades no formales de participación” (Semarnap, 1999a: 10).

La corresponsabilidad entre los sectores público, privado y social, y la participación de la sociedad civil en la política ambiental y el manejo de los recursos naturales se volvió, por consiguiente, una de las tareas centrales de la Semarnap. Como el elemento organizacional para la participación dentro del ámbito de los asuntos relacionados con Semarnap, el enfoque durante la última administración estuvo en las redes de participación que habrían de cortar a través de los ámbitos temáticos y territoriales, a la vez que creaban canales para escuchar a los más de 5,000 representantes de los sectores social, académico, de negocios y ONG del país. En 1999, en concordancia con esta estructura de participación para la población de México, de aproximadamente 100 millones de personas, existían más de 300 consejos de diferentes tipos asociados con la Semarnap solamente, para los diferentes temas relacionados con las políticas ambientales. Por su parte, las secretarías de Desarrollo y Agricultura tenían muchos más consejos.

En 1999, de las 36 áreas naturales prioritarias del país, que además contaban con un equipo de manejo, 26 tenían consejos técnicos asesores (CTA) en operación, en concordancia con lo estipulado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), aprobada en 1988 y pues-

¹¹O condicionalidad como puede ser el caso en las 10 primeras ANP que recibieron fondos como los del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), como fue el caso con las 10 primeras ANP a mediados de los noventa (Semarnap, 1999: 46).

ta al día en 1996 por el nuevo equipo de Semarnap (Semarnap, 1999a). La influencia de la agencia internacional de financiamiento, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés), que se ha involucrado a una gama de actores en el diseño de proyectos y la aplicación de programas para la conservación de la biodiversidad. El objetivo de GEF era asegurar que la toma de decisiones pública se abriera al escrutinio de la sociedad civil. Sin embargo, gran parte del personal en las regiones, en especial los directores de las ANP, vieron estos consejos como una imposición de las instituciones internacionales y nacionales (Rosas, 2004: 38).

Estos consejos son expresiones de la visión de lo que el desarrollo sustentable debe implicar; entre otras cosas, que los actores de la sociedad civil tengan acceso a los procesos de toma de decisiones en asuntos relacionados con sus intereses inmediatos y futuros. Según las reglas operacionales que gobiernan los CTA, sin embargo, oficialmente éstos sólo tienen la función de expresar su consejo y recomendaciones a los directores de ANP, para contribuir a la política ambiental nacional sobre conservación y manejo de recursos naturales. La deliberación, de este modo, ha sido restringida a la expresión de una opinión, sin tomar decisiones relativas a las políticas y ni siquiera en materias presupuestarias. Para el 2000, una buena parte de los participantes en la mayoría de los consejos venía del sector público (35.5 por ciento) –principalmente del nivel federal–, seguido por el sector social (25 por ciento) y las ONG (12.5 por ciento). Había marcadas diferencias en la composición de los CTA; por ejemplo, en el caso de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, del que hablaremos más tarde, en donde más del 40 por ciento de los miembros venía de las autoridades locales, y un 50 por ciento de las comunidades, mientras que en algunos otros estas cifras descendían hasta a 4 por ciento y 7 por ciento respectivamente.

Uno de los aspectos fundamentales de los programas de la Semarnap generalmente, y de sus Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders), en particular, era el uso de mecanismos para la participación ciudadana en la esfera de lo político y el aspecto operativo de los programas: el interés era ir más allá de la consulta que, bajo el término “concertación” había sido usada durante los años anteriores por gobiernos federales y regionales.

La dirección de la política, y la apertura hacia la “institucionalización” de los conceptos de participación de la Semarnap fueron fuertemente influidos por la historia personal de los principales diseñadores de políticas en dicha secretaría (provenientes de grupos ecologistas influidos por una ideología de izquierda), por las demandas de las OSC –particularmente de los sectores

ambientales e indígenas¹² y, hasta cierto punto, por las condiciones impuestas por las financiadoras internacionales de establecer comités o consejos con representantes multisectoriales. Por lo tanto, para cada programa específico se establecieron “espacios para la deliberación” a nivel operacional, y a nivel nacional y regional.¹³ Para los que diseñaban las políticas como el entonces subsecretario de Planeación de la Semarnap, la característica de estos espacios como cuerpos consultivos más que de toma de decisiones respondía a las posibilidades al grado de apertura política en aquel momento, y de hecho a la ausencia de una ley de participación que habría guiado la creación de espacios participativos de modo distinto.¹⁴

En 1999, el número de comités y consejos era enorme pero resultaron ser tan variados en su efectividad y gobernanza que muchos de los partidarios iniciales en el equipo de trabajo de la secretaría se habían desencantado. Las expectativas habían sido altas, pero el capital social de este equipo se había perdido en gran medida y muchos actores de la sociedad civil y de sectores del gobierno se habían vuelto cínicos respecto a estos consejos. Una revisión de la experiencia en la participación realizada por la Semarnap en 1999 proporciona una visión general de los éxitos y limitaciones de los primeros cuatro años de experiencia de los consejos (Semarnap, 1999a). El discurso dominante en este documento es –además de un cauto optimismo y el compromiso de crear un ambiente y procesos de política diferentes– de enfatizar la necesidad de aprender y de apertura por parte de todos los actores, así como la necesidad de la secretaría de mejorar constantemente el funcionamiento de los consejos para permitirles volverse los espacios deliberativos y de desarrollo de políticas que muchos actores consideraban era su razón de ser. La visión global de la participación en el sector ambiental, entonces, es de comanejo, mientras que el compromiso con los derechos políticos de participación y responsabilidad no es abordado de manera explícita. Por otro lado, se reconoce la relevancia continuada de formas de participación informales o no institucionalizadas (Semarnap, 1999a: 10) y la necesidad de que la sociedad civil y el gobierno aprendan lentamente sobre la participación en estos espacios si el objetivo es realmente el desarrollo y evaluación de políticas participativas.

Desde 2001, bajo la nueva administración, el Ejecutivo federal es gobernado oficialmente por tres tipos de principios: proposiciones fundamentales,

¹² La política de desarrollo ambiental y sustentable en México, como en otras partes, también había sido influenciada por dos importantes eventos y procesos internacionales que culminaron en 1992: la conferencia de Río y la celebración de 500 años de resistencia de los pueblos indígenas de las Américas.

¹³ Principalmente pesquerías, silvicultura, contaminación del aire y agua, conservación del suelo, desarrollo regional sustentable y áreas protegidas.

¹⁴ Enrique Provencio, entrevista con Martha Rosas, 8 de agosto de 2002.

criterios centrales y normas básicas. Las proposiciones son: humanismo, equidad y cambio; los criterios son: inclusión, competitividad, sustentabilidad y desarrollo regional; las normas son: adhesión a la legalidad, gobernanza democrática, federalismo, transparencia y responsabilidad (Toledo y Gutiérrez, 2002). Aplicado a las ANP y en concordancia con el discurso participativo establecido por la administración anterior, la administración actual se ha propuesto

fortalecer el funcionamiento de los espacios de participación, organización y concertación existentes en las [relaciones prioritarias para la conservación] y generar nuevas formas organizativas en los casos necesarios, como son los consejos asesores, comités promotores y redes comunitarias para la conservación tanto a nivel regional, microregional, comunitario y por rama de actividad económica (Conanp, 2003: 36).

En la actualidad operan alrededor de 36 consejos asesores y existen 14 que han sido constituidos pero que no están funcionando por diversas razones.

Lugares y espacios de deliberación:
el caso de los consejos ambientales mexicanos¹⁵

¿Por qué el interés en los consejos asesores en áreas naturales protegidas? Primeramente, porque los consejos y comités no son un nuevo rasgo en México pero, como en otros países, se han extendido tanto que a menudo han llegado a deslegitimarse, pero aún las agencias donantes y la sociedad civil por igual insisten en que sean establecidos. Por el uso que se hace de estos espacios creados desde arriba, y en el contexto de una apertura en la práctica democrática en México en los años noventa, particularmente en el ámbito de lo ambiental, podríamos haber esperado avances considerables hacia una democracia deliberativa en la práctica. Sólo en el sector ambiental, hoy existen más de 400 consejos, y más de 3,000 consejeros están trabajando voluntariamente sin recibir pago alguno por contribuir al desarrollo de políticas e intentar lograr la aplicación de los derechos de los ciudadanos. En segundo lugar, porque en México estas regiones –las ANP y las áreas de interés prioritario para la conservación y el desarrollo– constituyen no sólo las regiones más pobres del país, sino que también son ámbitos muy disputados en términos de asuntos como acceso al uso de los recursos naturales;

¹⁵ En esta investigación nos concentramos en los consejos de la esfera de la política ambiental. Hay una práctica igualmente extendida de consejos en las esferas de desarrollo tanto agrícola como social.

conflicto sobre bienes comunes y declaración de áreas de conservación por parte del gobierno central; y, generalmente los derechos en conflicto del uso nacional contra el regional, el local o el individual, y la equidad intergeneracional.

Además, ha habido una amplia experiencia en la sociedad civil y en las instituciones de investigación, así como de muchos individuos que han trabajado en el sector público en los años ochenta y noventa, en la experimentación con problemas técnicos y procesos participativos. A finales de los noventa, entonces, podía haberse esperado que estos consejos creados “desde arriba” pudieran haber sido “tomados” o al menos apropiados por OSC y ONG para ser convertidos en espacios de democracia participativa y aun de generación de conocimiento y gestión de conflictos. Otra expectativa era que la incómoda combinación de una ANP, que es tanto un espacio como un lugar, ofreciera la oportunidad de considerar tareas específicas de desarrollo de políticas y de espacios para la participación donde la deliberación pueda enfocarse en un territorio claramente definido, pero al que la mayoría de los habitantes no considera como un lugar con el que se identifican naturalmente.¹⁶ Al mismo tiempo, el ámbito de las ANP y las regiones prioritarias también es representativo de la naturaleza multiestratificada y diversa de las decisiones sobre políticas y los desafíos a la gobernanza local.

La construcción teórica de lugar que enmarca las deliberaciones y cualquier interfase en este contexto es la de área natural protegida y de región prioritaria –una región definida por criterios ecológicos, y luego por estatutos legales (donde el ANP de hecho se decreta).¹⁷ Es esta región la que conforma eficazmente la identidad, las relaciones históricas y culturales, y las percepciones de los derechos y de las normas que rigen las formas de la democracia deliberativa. La forma que toman las reuniones o los tipos de compromiso reales –el espacio– para el proceso del trabajo del consejo asesor puede ser tanto un encuentro como un foro o, simplemente, la dinámica que surge en una sala de juntas. Estas formas se están transformando bajo los nuevos requisitos administrativos.

La administración del presidente Fox se enfocó a proporcionar una forma, ligeramente corregida y más controlada, de espacio para el sistema de

¹⁶ Por supuesto, también es importante la experiencia de las áreas naturales protegidas municipales y auto-proclamadas, en oposición a las áreas regionales, de mayor dimensión y declaradas a nivel estatal, pero que no forman parte de este estudio.

¹⁷ La Selva Zoque, por ejemplo, no es en sí misma un ANP, pero incluye dos ANP declaradas y dos regiones prioritarias que no se han declarado todavía como ANP, una de ellas es una región del Proders. Las regiones del Proders de la Montaña de Guerrero o de Chinantla, por otro lado, son áreas de interés prioritario para la conservación y para el combate a la pobreza.

áreas naturales protegidas, un enfoque que utiliza la experiencia previa de los consejos y con la tendencia a enfocarse en las redes.¹⁸

Hasta donde sabemos, no es posible encontrar ningún proceso deliberativo e incluyente (PDI) en México en el sentido que le da la literatura en idioma inglés y la práctica en regiones donde las redes de la sociedad civil internacional utilizan varios enfoques metodológicos a partir de ese paradigma; así que “herramientas” como los “jurados de ciudadanos”, el “discurso cooperativo”, las tarjetas de calificación, el análisis de criterios múltiples, las “conferencias de consenso”, y las metodologías de enfoques participativos de aprendizaje (EPA) no están siendo usadas (Holmes y Scoones, 2000: 51 y ss.). Como en muchos otros países, entonces, las reuniones –convocadas por el sector público o social– son del formato usado generalmente (Renn, 1999; ESRC, 2000; Pimbert y Wakeford, 2001), por ejemplo “alrededor de una mesa”, o aquéllas con las típicas filas o aun el semicírculo de sillas con una mesa formal en una parte superior y el gobernador o ministro que llega en helicóptero para escuchar las presentaciones preparadas. Las reuniones también pueden darse en la forma de asambleas del pueblo, donde se hacen preguntas y se dan respuestas, se forman espontáneamente grupos de comentarios y pueden acoplarse con entrevistas individuales o grupos focales.¹⁹ Encontramos una variedad de prácticas participativas de planeación de manejo de recursos naturales (MRN) que incluyen el Diagnóstico Rural Participativo y el Diagnóstico Rural Rápido, así como el uso de técnicas para la construcción de una visión a futuro (*visioning*). En ciertas formas, los consejos asesores de ANP pueden denominarse “foros de usuarios de servicios” dada su naturaleza regular de reuniones frecuentes, las recomendaciones que de ellos se esperan, e incluso las propuestas para los presupuestos anuales y las negociaciones con agencias del sector público. La experiencia de muchos de los consejos en el ámbito de la política ambiental, sin embargo, muestra a menudo mayor creatividad y compromiso con los procesos participativos de transformación, como los estudios de caso demuestran.

Mientras que el “espacio” del que aquí nos ocupamos es claramente el de los consejos asesores creados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), hay otro nivel de interacción que complica el uso de

¹⁸Algunos entrevistados han argumentado que el uso de redes comunitarias puede ser visto cínicamente como una contribución sólo para la persistencia del dominio del Estado en este ámbito, y como un intento para ejercer control en las actividades de las organizaciones locales, al incluirlas en el sistema de ANP controlado por el gobierno y convertirlas en proveedoras de servicios. Los gobiernos locales hasta ahora no están involucrados en términos de formación de alianzas.

¹⁹No consideramos que un grupo focal sea necesariamente un PDI –aunque pudiera desarrollarse como tal– puesto que puede usarse simplemente para extraer información de un grupo de personas y ser percibido como una forma barata de obtener información, en vez de una forma de deliberación.

dicho espacio y las interacciones que ocurren dentro de éstos: la “colaboración interinstitucional” ha sido uno de las propuestas centrales para la eficacia gubernamental promovida desde la administración anterior, particularmente en las áreas de combate a la pobreza y MRN sustentable, o en sentido amplio, desarrollo sustentable. Esta noción, continuada en la administración actual, ha dado a muchas actividades de las ONG una plataforma para llamar al gobierno a rendir cuentas en términos de sus promesas y de su respuesta a las necesidades de las poblaciones “objetivo”. Así, por ejemplo, un aspecto importante del trabajo en el interior de las dependencias gubernamentales así como de las ONG y del trabajo de investigación es lograr un enfoque y una práctica integrales, intersectoriales, por parte de las diferentes secretarías, por lo menos para las regiones específicas (por ejemplo, regiones marginales) o para las ANP. Éste ha sido un orden prioritario particularmente para la Secretaría de Medio Ambiente, ya que sus complementos en esta esfera –las secretarías de Desarrollo Social y de Agricultura y Desarrollo Rural– así como la Secretaría de Hacienda tienen a menudo enfoques e intereses muy diferentes en el fondo.

En el contexto de las ANP, los consejos asesores y las políticas con las que están tratando y que abarcan intervenciones públicas por lo menos de los sectores del ambiente, desarrollo social, y agricultura y desarrollo rural, lo que aquí nos interesa, sin embargo, son las asunciones subyacentes de la “colaboración interinstitucional” (CII). Conceptualmente, este instrumento de la política, si deseamos llamarlo así, presupone no tanto consenso, como por lo menos una visión compartida y algún sistema de valores sobre los que se negocian los diferentes enfoques del mismo problema, o las respuestas a la “voz” y planeación local. El proceso de lograr, y llevar a la práctica tal colaboración –en sí mismo un espacio potencial para la deliberación, negociación y la toma de decisiones– también podría verse como una coalición incorporada en la práctica de la institución imbuida con poder estructural. La asunción es entonces, inherentemente, que al lograrse la CII, se genera o se refuerza la confianza entre los individuos participantes y sus equipos. Porque, como todos los actores han comprendido, sin tal colaboración, no se verá ninguna mejora en absoluto en las regiones más pobres, o en aquellas que presentan el mayor desafío para la conservación o la regeneración de la biodiversidad.

Este enfoque programático que aún practica la administración Fox (llamado ahora “sinergia”) se basa en la experiencia con los consejos durante la administración previa, que estamos examinando en este estudio. Describimos entonces aquí sólo uno de los tipos de consejos y sus contextos programáticos.

*Una breve mirada a los casos de Oaxaca
y Sierra de Manantlán*

La experiencia con los espacios “creados” en política ambiental en dos regiones de México, Oaxaca y Sierra de Manantlán –aquí específicamente en un área natural protegida– nos ofrece algunas lecciones útiles. Ambos deben mucha de su ventaja sobre otros en el país, en términos de apropiación del espacio político, a un compromiso de funcionarios ambientales específicos y sus equipos para mejorar la gobernanza democrática en este ámbito, y a la naturaleza de las coaliciones y la fuerza de organizaciones de la sociedad civil y comunidades en el terreno del manejo de recursos naturales.

Oaxaca

En el caso del estado de Oaxaca, en el sur “profundo” de México, es de particular interés la construcción de espacios de participación social y gestión en las principales áreas de trabajo de la Semarnap en el periodo de 1995 a 2000, es decir la silvicultura, las áreas naturales protegidas y la pesca. Uno de los problemas principales que la delegación de Semarnap en Oaxaca enfrentó en sus esfuerzos por alentar la participación en sus procesos operacionales fue lograr relaciones de confianza entre los diversos actores en un estado caracterizado por extensos conflictos. La atención de los conflictos entre las comunidades y las organizaciones de manejo forestal comunitario, las cooperativas de pesca y las organizaciones de productores y el gobierno estatal, por ejemplo, presentaban grandes desafíos. Anteriormente los esfuerzos federales habían sido conducidos bajo un clima de desconfianza y antagonismo entre estas organizaciones y las iniciativas gubernamentales, dadas las prácticas frecuentemente paternalistas y neocorporativas vinculadas a intereses partidistas y económicos que casi siempre diferían de las necesidades e intereses de las comunidades y organizaciones de Oaxaca.

Como en el caso de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán en los estados de Jalisco y Colima, al norte de Oaxaca, los conflictos se centraban en pugnas políticas entre los gobiernos locales y estatal y los usuarios de los recursos, así como en problemas de acceso y derechos de uso de los recursos naturales, y en conflictos agrarios –además de los quizás obvios conflictos que surgen debido a las diferentes visiones sobre la aparente dicotomía entre conservación y desarrollo. Para lograr una relación más íntima entre estos participantes, la delegación de Semarnap en Oaxaca procedió a promover –a nivel regional– la creación de espacios de comunicación, formación de con-

senso y coordinación, entre estos sectores sociales y la dependencia gubernamental. Un elemento esencial que fue considerado necesario para la efectividad de estos espacios fue llevar a las comunidades y organizaciones no sólo la información con respecto a los programas y proyectos de la Semarnap, sino también las decisiones con respecto a estos programas. Así, estos espacios fueron diseñados para informar a los usuarios sobre las políticas, programas y proyectos de la Semarnap, así como para establecer comunicación directa con comunidades, cooperativas y ONG, donde a través del diálogo y el debate, pudieran lograrse acuerdos y consenso vinculados a las normas, regulaciones, propuestas e inversiones de la Semarnap.

Los factores que permitieron la participación en los espacios creados pueden resumirse como: el compromiso institucional con la participación, apoyado por un equipo eficaz, dispuesto a escuchar y tomar riesgos políticos; la confianza generada a través del enfoque colaborador y no partidista del trabajo y del debate sobre el conflicto; la legitimidad ganada a través de una acción institucional apegada al presupuesto (aunque demasiado limitado en la mayoría de los casos) y la acción personal, junto con la acción a favor de las OC y sus aliados, a la vez que se negociaba con el gobierno estatal y las agencias federales; así como esperar y facilitar la corresponsabilidad de las decisiones tomadas en dichos espacios y del uso de los fondos recibidos por las organizaciones sociales. La experiencia en Oaxaca mostró, finalmente, que el perfil del equipo en las instituciones gubernamentales no sólo es importante para la comunicación eficaz entre las partes contrarias, sino también para la legitimidad y la adecuación de la acción institucional. Sin embargo, la fragilidad de esta construcción puede verse por el impacto de una nueva administración a nivel nacional que no tenía el objetivo de fortalecer los logros de la administración anterior y de la acción de la sociedad civil, sino de enfocarse más bien en aspectos técnicos, y carente de propuestas para tratar los conflictos entre actores. En combinación con un menguante interés en los consejos creados por el Estado, y la reducida energía requerida para fortalecer o crear espacios eficaces “desde abajo” en un contexto de conflicto local y regional, muchas de las lecciones que deben ser aprendidas a partir de los logros y errores de finales de los noventa han sido ignoradas.

Sierra de Manantlán

El proceso en la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (RBSM) en términos generales no era tan diferente y seguía en gran medida las líneas institucionales, pero aquí el enfoque está en los dos consejos asesores de la reserva,

más que en la formación de espacios descentralizados alternativos de participación. Ambas experiencias, como las de los consejos de Proders, permiten conclusiones particularmente relevantes para el interés más amplio en la gestión de recursos de propiedad común y el desarrollo humano sustentable en áreas de comunidades indígenas. La multiplicidad de actores e intereses, que a menudo actúan recíprocamente de manera conflictiva, hace al caso de la RBSM un caso interesante para el análisis de la participación pública en el manejo de áreas naturales protegidas.

La Sierra de Manantlán es un territorio sumamente complejo donde convergen múltiples actores e intereses, que muchas veces actúan recíprocamente de manera conflictiva. Cuando el área fue declarada reserva de la biosfera en 1987, se establecieron nuevas reglas que modificaron esta interacción pero se introdujeron nuevas fuentes de conflicto con la restricción del uso de los recursos naturales en propiedad por la creación de divisiones en zonas sin compensar a los dueños de la tierra (Graf *et al.*, 1999). Ahí yace la importancia fundamental de mecanismos que permitan atender a la amplia gama de problemas y conflictos a través de los cuales los actores puedan llegar a decisiones comprometidas y satisfactorias.

La RBSM es, como ya se dijo, una región de alta biodiversidad, localizada en la parte occidental del país, entre dos estados colindantes, Jalisco y Colima. Con un área de 140,000 hectáreas, ofrece no sólo una gran diversidad de recursos naturales (recursos pesqueros, silvicultura, minería, agricultura) sino que también provee de agua a grandes centros urbanos y regiones agrícolas adyacentes –además de proporcionar sustento a una población de unas 30,000 personas en siete municipios, clasificados todos entre las regiones marginadas del país. Aunque en 1987 la RBSM ya había sido declarada reserva de la biosfera, fue hasta 1997 que se formaron los dos consejos asesores, uno por cada estado. Estos consejos se componen aún actualmente de autoridades de la comunidad, académicos de la región y representantes gubernamentales federales y estatales.

Como en Oaxaca, la sierra históricamente ha padecido conflictos sobre problemas agrarios y acceso y uso de los recursos naturales. Sin embargo, a diferencia de Oaxaca y muchas otras regiones o ANP, poco después de su creación, la RBSM se benefició por una alianza entre la Universidad de Guadalajara y lugareños de varias comunidades que apoyaron la declaración de la reserva. En contraste con otros casos donde una declaración semejante ha producido una amplia oposición y propuestas alternativas para las ANP conducidas por la comunidad (por ejemplo la región de Chimalapas en Oaxaca) aquí los miembros de esta última esperaban obtener control sobre la produc-

ción silvícola, que se había desarrollado en un sistema muy corrupto bajo las concesiones cedidas en décadas anteriores al sector privado. Con base en esta alianza a principios de los años noventa una rara constelación de colaboradores –la Iglesia, comunidades y miembros de la universidad– ya había formado la organización de la sociedad civil Unión de Pueblos de Manantlán, A.C., que tiene como objetivo defender los derechos de las comunidades indígenas y el bienestar de las comunidades más marginadas (Graf *et al.*, 2003; Graf y Justo, 2001).

Sin embargo, la declaración de la reserva, aunque no resultó en una expropiación de propiedad común y privada, representó de hecho, justamente eso para la zona núcleo donde la regulación prohíbe el uso de los recursos naturales por parte de sus dueños legales. A finales de los noventa, entonces, y a pesar de la alianza arriba citada, los conflictos que enfrentaban los funcionarios gubernamentales (o los diseñadores de políticas) y la población por igual eran principalmente de naturaleza agraria, debido al conflicto de intereses entre las prioridades de conservación y de desarrollo y aquellos de naturaleza institucional, es decir, entre las agencias estatales y federales, y particularmente entre los dos estados, Jalisco y Colima, entre cuyas fronteras se ubica la reserva. La estructura institucional, por ejemplo, dejó mucho que desear en los primeros años de la reserva, con una notable falta de personal, sin programa de manejo ni claridad por parte de las dependencias gubernamentales (Graf *et al.*, 1999). Sin autoridad institucional con cierta legitimidad y poder de emplazar a los actores en conflicto, fue entonces que el instituto universitario que había promovido la reserva, Imecbio (Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, de la Universidad de Guadalajara), fortaleció sus esfuerzos en investigación aplicada, proyectos de desarrollo de las comunidades y conservación de los bosques. En lugar de requerir la creación de un espacio de participación multisectorial, entonces, los actores más importantes decidieron basar la negociación y la creación de un espacio para la participación en las decisiones que afectan a la población en la reserva, en asambleas comunitarias y con organizaciones sociales que ya tenían proyectos específicos. Este proceso se apoyó finalmente con el establecimiento de la dirección de la reserva en 1995, con una estructura institucional clara que dependía de la Semarnap, que entonces coordinaba el trabajo en las áreas naturales protegidas y que buscaba lograr la colaboración interinstitucional en estas regiones y en regiones marginales a través de los Proders. Entonces, la dirección de la reserva se volvió el eje para la conservación y el desarrollo, así como para las iniciativas de gestión de conflictos. Además, con la alianza entre la dirección de la reserva y la Universidad de

Guadalajara –ambos con un claro mandato de trabajo en la región– y organizaciones como la Unión de Pueblos de Manantlán, el flujo de información esencial científica, programática y social fue asegurado, lo que permitió a las organizaciones sociales involucrarse en la toma de decisiones y presionar a las agencias gubernamentales para recibir recursos y acción en favor de los derechos de la comunidad y sus intereses por desarrollarse.

Después de un largo proceso de generación de confianza entre los diferentes actores para lograr legitimidad en la dirección de la reserva, parece que hubo algún éxito al proporcionar espacios que pudieran ser usados por los participantes para someter sus opiniones en un debate bien equilibrado. Uno de estos espacios está conformado por los dos consejos asesores (CA) de la RBSM –uno por cada estado, Jalisco y Colima– o donde están representados la comunidad e instituciones académicas locales y organizaciones sociales, así como los tres órdenes de gobierno. Estos consejos aplican el programa de manejo, así como un plan de acción acordado (concertado) entre los diferentes actores sociales de la región, de acuerdo con el mandato de la Conanp como órgano desconcentrado de la Semarnat.

Las lecciones fundamentales del caso Manantlán en términos del éxito relativo en el funcionamiento de los consejos asesores deben buscarse entonces en el uso estratégico de una combinación de acciones institucionales, políticas e individuales, alianzas y conductas. Como hemos visto, se necesitaron mecanismos para abordar una amplia gama de problemas y conflictos a través de los cuales los actores puedan tomar decisiones satisfactorias y comprometidas. En otras palabras, se requirió el establecimiento de mecanismos de gobernanza democrática para la dirección de la reserva, es decir, un sistema de reglas formales e informales (normas, procedimientos y costumbres, entre otras) que establecieran el marco para la interacción entre los participantes en el proceso de toma de decisiones. Hay dos lecciones importantes para acciones futuras:

1. *El involucramiento en asuntos fundamentales identificados por la sociedad y un enfoque apropiado hacia los problemas locales.* La dirección de la reserva enfocó sus esfuerzos institucionales en la gestión de tres problemas estratégicos que eran prioritarios para la población local: el combate a la pobreza, el control de la contaminación de los ríos, y el manejo comunitario de los bosques (incluyendo el manejo de las zonas núcleo del ANP).
2. *Establecimiento de alianzas estratégicas y políticas incluyentes.* La importancia de los problemas fundamentales enfrentados requirió una íntima colaboración entre los diferentes participantes. Así, la dirección de la

reserva estableció alianzas con tres instituciones importantes: Imecbio (Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad), las secretarías de desarrollo rural de los dos gobiernos estatales, y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Esta alianza proporcionó una integración adecuada de las políticas públicas de conservación y desarrollo, lo que permitió una inversión continuada y eficaz en la reserva –crucial para el éxito de los programas y el mantenimiento de la legitimidad con los actores regionales y locales. De esta manera, dentro de la estructura de las agendas establecidas por los consejos asesores a través de los procesos de planeación participativa, se llevaron a cabo proyectos productivos al nivel de cada comunidad agraria. Entre los miembros de los consejos asesores esto llevó al reconocimiento de la importancia de este espacio para la participación en la resolución de sus problemas más urgentes.

Análisis de casos: de tensiones y confianza

Vimos en el caso de Oaxaca y en el de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán en particular que no sólo la estructura sino sobre todo los individuos y su historia y enfoque en la participación da forma a las interfaces y el funcionamiento diario de los espacios creados según un modelo, y cómo la innovación o la flexibilidad y la legitimidad pueden usarse de manera creativa para permitir la emergencia de nuevos espacios, donde la apropiación por la sociedad civil y los cambios en las relaciones comunicativas y la confianza, así como la confianza en sí misma pueden convertirse en una experiencia de aprendizaje sobre gobernanza y acción política.²⁰

Si la confianza depende de la actitud y la conducta tanto como de un sentido de relaciones solidarias, las redes sociales de las que los miembros del consejo forman parte, o que se crean durante su periodo en el consejo, se vuelven importantes. Necesitamos entender la dinámica de las redes, así como de las asociaciones, o las relaciones afectivas que son posibles entre los actores de diferentes sectores. Quien consigue ser miembro del consejo depende a menudo de a qué redes pertenece dicho individuo u organización. La legitimidad de un representante de un sector social particular –como los pescadores o los científicos en el caso de la Reserva de la Biosfera de Los Tuxtlas, Veracruz– la determinan a menudo aquellos que invitan a dichos

²⁰ Aunque se requiere una investigación mucho más profunda y triangulada, la cual está planeada para una fase subsecuente, esta primera aproximación nos permite proponer algunas conclusiones preliminares. Hay pocos actores institucionales que están o han estado involucrados en el funcionamiento o la conducción de estos espacios, y que están preparados para explorar su propia actuación en este contexto; las intuiciones son importantes aquí y para las conclusiones generales, pero es necesario profundizarlas.

actores al consejo (por ejemplo, véase Von Bertrab, 2002). En México, la invitación para ser un integrante del consejo asesor viene de la Conanp (como la agencia responsable de las ANP en la Semarnat).²¹ El límite de tiempo para responder a una invitación, quién en una organización conoce sobre la invitación, y qué organización dentro del sector más amplio conoce o recibe esta invitación depende principalmente de las redes personales y los sistemas del patrocinio existentes. Por supuesto, estas redes pueden facilitar la comunicación y suavizar los conflictos, pero frecuentemente producen una repetición de las estructuras de élite presentes en la más amplia y específica sociedad ambiental y de desarrollo.²²

Después de todo, las personas son más que sólo actores racionales, y existen más allá de las estructuras que normal y pretenciosamente intentamos analizar: son, además, personas que pueden resolver disputas de poder mediante la argumentación —en contextos donde la violencia política puede evitarse. Estas argumentaciones, sin embargo, no siempre conducen a transformaciones y al entendimiento en el interés de una deliberación y participación eficaces. En las discusiones técnicas en el proceso de planificación para la región de selva tropical lluviosa (o selva alta perennifolia) en el sureste mexicano —la Selva Zoque, por ejemplo— se pueden identificar las emociones, suprimir el conflicto, y permanecer dentro del resguardo aparentemente seguro del lenguaje tecnológico, con formas de discurso, particularmente de las ciencias ambientales, que desarman y excluyen eficazmente a aquellos que no siguen o desean seguir esa línea de deliberación y planificación. Hemos visto algunos ejemplos de cómo crear una “democracia comunicativa” (Young, 1996), abierta a la pluralidad de las formas de discurso, pero haría falta aplicar algunas formas más creativas en los contextos de los consejos ambientales mexicanos donde se discuten problemas técnicos; por ejemplo, narración de historias, eventos teatrales sobre desarrollo y deliberación —respecto a lo cual hay una amplia experiencia que obtener de Nigeria y Brasil, por mencionar algunos casos. Pero para que eso ocurra, alguien con estas habilidades tiene que tomar este espacio con la suficiente seriedad y tener cierta confianza en la respuesta o en la motivación de que el “otro” responda a este tipo de acción, en vez de temer ser humillado.

Y, finalmente, ¿hay habilidades de deliberación que uno puede aprender? La jovialidad es importante como ambiente de aprendizaje, ya que permite

²¹ No obstante, durante la administración de Zedillo (1994-2000) los consejos consultivos estuvieron abiertos a las ONG y a las organizaciones de base o de la sociedad civil (OSC), quienes podían seleccionar a sus propios representantes.

²² Gracias a Rosario León y Ros Eyben por este término.

generar confianza, sobre la cual puede expresarse la diferencia de manera más segura (Hoggett y Miller, 2000). Sin embargo, la confianza y la legitimidad se basan en la experiencia del comportamiento ético, de respuesta a la crítica, de inversión de fondos en respuesta a planes, de acompañamiento y solidaridad –y de la experiencia de tener un impacto en el diseño político, de ser capaz de articular la posición propia e incluso de ganar un argumento, o ceder ante uno mejor. Éstas también son habilidades que pueden aprenderse, pero un proceso así tiene que apoyarse al establecer las condiciones que permitan restricciones estructurales del poder y la dominación de los sistemas de conocimiento, como los que aún predominan en el contexto de los consejos ambientales y que habría que cambiar.

Niveles de análisis

Más allá de una gama de enfoques analíticos disponibles más ampliamente, tenemos tres niveles potenciales de análisis para estos contextos y problemas. Los resumiremos aquí, de lo general a lo específico.

General

Podemos analizar los consejos a la luz de los objetivos iniciales declarados por sus creadores –los que definen las políticas de la Semarnap– o las recomendaciones sobre políticas que habrían de enmarcar el enfoque de la nueva administración de la democracia deliberativa dentro de su ámbito (véase cuadro 5). Este ejercicio se hizo en un proyecto diferente para los consejos del Proders.²³ Hoy podríamos argumentar que evaluar la efectividad de la generación de confianza en cada una de las funciones centrales de los espacios de participación delineadas genéricamente para la secretaría en 1999, a la luz de la experiencia de los primeros años del Proders, podría ser una manera sólida de examinar el impacto en el buen gobierno y la participación eficaz. Si aplicamos esto a los consejos asesores de las ANP, podríamos preguntar entonces cómo, por ejemplo, el papel de vigilancia del consejo pudo haber contribuido a la generación de confianza al abrir la institución sus archivos y responder con cambios programáticos a los resultados de un ejercicio evaluativo.

Evaluación de la construcción del espacio

En lugar de seguir los objetivos o el discurso de las políticas, esta primera fase de la investigación evaluó los consejos en términos de los 13 pasos para

²³Blauert y Dietz, 2003; Muench *et al.*, 2000; Yaschine *et al.*, 2000; Arellanos *et al.*, 2000; Arriaga, 1999; Blauert *et al.*, 2000.

<i>Pasos</i>	<i>Ejemplos</i>
1. Tener fundamentos claros	Diseño institucional preparado cuidadosamente; conocimiento de los actores y la región; relación acción-investigación de importancia a través del tiempo.
2. Disponer de personal calificado	Contratación del personal experimentado en el tema y el sector, así como en la negociación y las relaciones en la "interfaz", legitimada con actores diferentes; con una agenda de contratación política no partidista.
3. Llevar a cabo la identificación apropiada de los actores	Personal en posición de liderazgo interesado en aprender acerca de los conflictos en la comunidad y los conflictos entre la sociedad civil y el Estado; flexibilidad para ajustar esta valoración.
4. Tener claros los objetivos de la sociedad compartida	Franqueza en la comunicación con diferentes actores (vinculación academia-comunidad-ONG-gobierno); compartir los hallazgos.
5. Obtener el compromiso visible de los actores	Al permitir que surjan espacios que no siguen el modelo introducido desde las oficinas centrales se obtuvo mucho compromiso y los recursos, aunque limitados, fluyeron con relativa constancia.
6. Determinar y compartir el nivel de asociación	Queda por analizarse si realmente se logró la asociación como tal, pero el creciente involucramiento en el rediseño de programas específicos sectoriales o regionales fue evidente y pudo observarse.
7. Participación activa de los actores	Activa en términos de diseño y deliberación, aunque limitada en términos de supervisión y evaluación en un modo que integre los hallazgos en los sistemas centrales de MyE. El control sobre los presupuestos no ha sido un rasgo hasta ahora.
8. Disponer de los recursos financieros/humanos	Los fondos limitados notoriamente en este sector, por lo menos durante la administración 1994-2000; se mejoraron al contratarse personal del ANP, y a través de los coordinadores regionales del Proders. Los fondos también se buscaron a través de la colaboración de investigadores y ONG de desarrollo, así como con donadores internacionales, lo que hizo emerger nuevos conflictos, sin embargo, esta vez con los intereses a menudo conservacionistas de los últimos.
9. Comunicación regular entre los actores	La regularidad de las reuniones del consejo ha sido importante, y la presencia de personal de la dirección del ANP o delegación; visitas frecuentes a las regiones y comunidades son de igual importancia.
10. Establecer la capacidad de todos los involucrados	En materias técnicas y de planificación así como en materias más amplias, si bien a menudo no muy coordinadas. El establecimiento de la capacidad del personal generalmente se ha dado más a través del proceso que de cursos extensos o del establecimiento de habilidades específicas, particularmente en el ámbito de los métodos participativos. La contratación externa ha sido una de las opciones esenciales y a menudo ha limitado el establecimiento de la capacidad de los miembros del consejo y del personal institucional.
11. Inclusividad, basada en las fases de aprendizaje y confianza establecidas	Permitir que los espacios, sean consejos o comités, se reúnan como un grupo de actores (por ejemplo autoridades locales) o no insistir en que todos los órdenes de gobierno estén presentes o en posiciones directivas en todo momento, ha demostrado ser importante en términos de la generación de confianza (en sí mismos) y en el otro.
12. Disponer de la documentación adecuada y recibir oportunamente los recursos	Mientras que la documentación parece estar en su lugar, el tema de la recepción oportuna de los recursos continuamente desalentó muchos esfuerzos, y puso a prueba la legitimidad de los actores

Pasos	Ejemplos
13. Comunicación adecuada, accesible y oportuna, basada, de nuevo, en las fases de aprendizaje y los tipos de actores	<p>institucionales. Las prácticas normativas y burocráticas, y la debilidad en el poder de negociación de un ministerio federal débil, no han sido de ayuda.</p> <p>El compartimiento del aprendizaje obtenido en estos procesos no ha sido, hasta ahora, una práctica extendida, ni tan siquiera existente, al parecer. Aunque se han emprendido varias evaluaciones bajo la iniciativa de las oficinas centrales, las evaluaciones participativas en las que se comparta más ampliamente los aprendizajes, en un plano horizontal, entre los consejos y otros “espacios” aún tiene que habilitarse.²⁴</p>

construir sociedades múltiples con actores mencionados abajo. ¿En qué sentido los aspectos emotivos en la interfase de cada paso han sido tomados en cuenta y cómo se ha establecido la confianza durante o por medio de cada uno de estos pasos?²⁵

Vimos en el caso de Oaxaca y Manantlán que ciertas formas básicas de conducta, pero también algunos pasos concretos, ayudaron al proceso –sin presumir aquí que, en su momento, los actores institucionales clave involucrados en estos procesos emprendieron cada uno de estos pasos de acuerdo con un diseño *a priori* o verdaderamente de manera participativa y completa. A continuación se presentan sólo algunas lecciones y ejemplos; sin duda un análisis más detallado mostrará algunas limitaciones:²⁶

Primeras lecciones

Quizás de manera obvia hemos encontrado que la comprensión que los diversos actores tienen de la posibilidad de confianza en espacios como los aquí presentados proviene de una respuesta directa a los problemas que los hacen sentirse enfadados, traicionados, marginados o interrumpidos en su discurso:

²⁴ Los consejos del Proders fueron invitados a dos reuniones nacionales entre 1998 y 2000, pero las evaluaciones del proceso y las dinámicas de las interacciones dentro de estos espacios no fueron tratadas de modo sistemático. Las evaluaciones de los consejos asesores (CA) emprendidas por la secretaría o la Conanp han sido realizadas, hasta ahora, por agentes externos.

²⁵ Con respecto a la comprensión de la generación de confianza, empezamos también a explorar estos asuntos buscando cómo medir la confianza que se iba generando. En otras palabras, cómo buscar en los actores indicadores de la creación de capital social y por medio del análisis de eventos, para establecer una variedad de criterios para la confianza y su generación. El objetivo de una fase posterior de la investigación es trabajar posteriormente con actores a través de la “lista de pasos a seguir” que aquí se presenta, para determinar el comportamiento de cada espacio en cada paso, según los criterios para la confianza y el capital social establecidos en un principio.

²⁶ Los 13 pasos son una adaptación de los principios para la promoción de asociaciones entre varios actores (*multi-stakeholder partnerships*) (IFAD, 2002: 275) y el modelo de 12 pasos para la “revitalización” de relaciones comunitarias (Gilchrist, 1998).

las tensiones que surgen por la injusticia, la manipulación política y los evidentes errores u obstáculos burocráticos. Es dentro de estas interfaces de tensión que surgen nuevos espacios –ya sea de generación de confianza, de nuevas asociaciones y coaliciones, o de deslegitimación.

Tensiones

Lo que vemos en primer lugar son tensiones en las interfaces que hacen de la generación de confianza un reto y una necesidad. Como se indicó antes, tanto el contexto conflictivo de la creación de políticas como el de la planificación de la arena ambiental –aquí al nivel regional– y la concepción de los consejos como espacios deliberativos para actores múltiples, creados “desde arriba”, causa tensiones considerables dentro de estos consejos y entre los consejos y el gobierno central.

La forma que adoptan estas tensiones, y los problemas alrededor de los cuales éstas surgen son, por supuesto, idiosincráticas de cada caso, aunque las variaciones en el tema son limitadas. Algunos ejemplos de tensiones que surgen en todos los tipos de consejos son los siguientes:

- Expectativas sobre el tema de la deliberación, la capacidad de toma de decisiones/influencia de las políticas, y el poder de generar o recaudar fondos para inversiones directas en la región, particularmente para bases sociales y electores específicos (todos los casos).
- El operador –y el sentido de propiedad o apropiación– de su creación, es decir en todos los casos el gobierno, de ahí la tensión sobre quién controla el proceso.
- Historias de relaciones individuales y posiciones de poder (caciquismo), por ejemplo en el consejo de Proders en Guerrero eran frecuentes las imputaciones a un líder de una OC regional que recibía la mayor parte de los fondos de las oficinas centrales para los gastos de su propia ONG.
- Raza, puesto que en la mayoría de las regiones los representantes de la comunidad y a menudo del gobierno local son indígenas, mientras otros miembros del consejo son generalmente blancos o mestizos.
- Recursos financieros, por ejemplo la falta de respuesta de los ministerios federales a un proceso participativo que produjo un plan operativo anual para la región que requería una inversión concertada (Guerrero, Chiapas).
- Conflictos por tierras, por ejemplo donde la misma agencia que expropió la tierra para un área natural protegida es también quien convoca

o por lo menos es un miembro más del consejo, o donde existen conflictos por tierras entre comunidades representadas en el consejo.

- Poderes competidores entre OC.
- Competencia entre agencias gubernamentales.
- Legitimidad percibida o falta de ella en los representantes de la OC en el consejo y su responsabilidad, por ejemplo: “La gente de la comunidad no ha participado en el consejo; sólo los presidentes municipales participan y no dan a la comunidad la opción de participar. Y son estos presidentes municipales quienes se engolosinan con todo el dinero y no preguntan [a la gente que lo desea].”²⁷

Cada una de estas tensiones se expresa de forma diferente según el tipo de actores y el “bagaje” emocional y sociopolítico que cada uno de estos actores lleva al espacio. Algunas de estas tensiones existen en consejos de un solo tipo de actores (el primer consejo de Proders de la Selva Lacandona), así como en espacios de actores múltiples (el consejo asesor del Parque Nacional Huatulco).

En la actualidad, estamos encontrando que en cada paso del proceso ha habido debilidades. La desconfianza se expresa mediante murmuraciones, rumores e inasistencia; a través de las formas “ocultas” de boicotear el trabajo organizado por otra OC en el consejo, que puede estar compitiendo por fondos e influencia. La hora en que se realizan las reuniones puede dificultar la asistencia de algunos miembros, al igual que el estilo personal de algunos de los funcionarios públicos de oficinas centrales que intervienen con mano dura en las reuniones regionales o en los procesos de negociación.

La Semarnap así como los OSC han desaprovechado entonces la oportunidad que la planificación local y regional habría podido ofrecer para la generación de confianza durante el análisis conjunto y el trabajo de planificación. Los plazos de la secretaría a menudo no han permitido que ocurra deliberación en estos procesos –por lo menos no de un modo que permitiera el reconocimiento de emociones contrarias y su análisis, entre otros, así como la reflexión sobre cómo éstas pudieran solventarse. La planeación de ejercicios para el ordenamiento del uso del suelo y programas regionales de desarrollo no incluye a menudo a todos los actores, simplemente son consultas, o aún peor, el trabajo participativo de algunos consejos ha sido ignorado por las instituciones gubernamentales. A veces esto se ha debido a que la “participación” en el proceso de planificación no ha invertido los papeles estructurados ni ha

²⁷ Miembro de la comunidad con Proders (Zoyatlán).

permitido la expresión de opiniones independientes. La falta de legitimidad en términos de inclusividad de los consejos creados ha producido más enojo, pero éste no se expresa en las reuniones. El enojo en la interfase se transfiere entonces al punto de contacto cuando ocurre la aplicación.

Confianza

El corolario de estas tensiones parece ser el criterio para la confianza identificada: la resolución de cualquiera de estas tensiones (por ejemplo la resolución de conflictos de tenencia de la tierra, asegurarse de que los recursos lleguen a todas las organizaciones involucradas, y a aquellas fuera del consejo) o un medio por el cual se puede expresar la crítica de esta situación (los espacios creados para la deliberación en la actuación del consejo) se identifican como criterios positivos de confianza. Entonces, es efectivamente la sensibilidad del “otro” (otros grupos e individuos, no sólo el gobierno) a la voz y las expectativas de los participantes las que se ven como esenciales para la generación de confianza.

La confianza se generó lentamente cuando se encontraron los siguientes elementos:

- Sensibilidad de las instituciones gubernamentales observada por los actores locales. Inversión en respuesta a proyectos locales diseñados de manera participativa, por ejemplo, y la llegada oportuna de los fondos o entradas reciben una respuesta de buena disposición para continuar comprometiéndose y contribuyendo a esta forma de espacio colectivo.
- Capacidad para escuchar por parte de las facciones opuestas (raza, género, diferencias de poder).
- Narración de historias –o compartir las experiencias propias. El aspecto personal de la relación de cualquier funcionario con el trabajo en cuestión, y su situación institucional o comunitaria o su contexto, está siendo esencialmente mantenida al margen en estos espacios de encuentro. Las negociaciones se enfocan en las tareas formales durante las reuniones. Sólo en los ejercicios de planificación participativa, que a menudo involucran más jovialidad, se da espacio a diferentes formas de expresión y escucha en contextos diferentes. Sin embargo, generalmente es la situación de la gente en la región la que –bastante apropiadamente– es el foco de la conversación o de las historias que se relatan. De aquí que se da poco reconocimiento al otro (la gente local) como escuchas, como compañeros en la conversación (Guardabosque, 1999: 78). Se da información, pero no historias de las perso-

nas reales en el gobierno, o en las otras organizaciones sociales; son sólo lugareños que relatan historias, ambientalistas u organizaciones sociales de productores sociales que establecen demandas. Lo que no encontramos por parte del personal gubernamental es un intento de cerrar brechas y evitar los “desencuentros en la interfaz” al compartir historias de su contexto, como individuos. Las restricciones con respecto a los flujos de las finanzas y las limitaciones burocráticas (por ejemplo explicaciones acerca de por qué los recursos no llegaron o no lo hicieron a tiempo) es la única referencia que se hace al mundo vital del funcionario. Es notable ver dónde las relaciones de confianza difirieron, con base en una jovialidad y disposición de los individuos para abrir su vida también a los actores locales y regionales, ya sea por haber vivido en la región y haberse involucrado en el gobierno local o por tener una historia de defensa de los intereses locales.²⁸

- Compromiso con organizaciones de base demostrado por los actores gubernamentales, relacionado con el punto anterior.
- Disposición para escuchar al otro, es decir, mostrar disposición para cambiar el propio comportamiento o la dirección de la política.

Desafío de las asunciones

Para llevar más lejos la reflexión sobre los PID en México, sugeriríamos que puede ser útil dismantelar las asunciones imbuidas en los procesos deliberativos de actores múltiples. Entre estas asunciones, son esenciales

- a) que los actores estén interesados en escucharse mutuamente, y luego en hacer recomendaciones sobre la base de un entendimiento supuestamente mayor;
- b) que los actores estén preparados para hacer a un lado sus intereses personales e institucionales en el interés de un bien común más amplio;
- c) que los actores estén hablando un idioma que permita una comunicación eficaz;
- d) que la agencia gubernamental o agencia donante que creó este espacio político tiene la legitimidad para que los actores consideren importante el espacio creado, y finalmente,
- e) que la institución esté preparada para cambiar su comportamiento y la dirección de sus políticas a la luz de los hallazgos expresados por las deliberaciones a las que ha sido invitada.

²⁸ Por ejemplo, algunos individuos que después tuvieron cargos de director general o delegado estatal.

Veremos estos problemas a través de la lente del individualismo cooperativo que Hoggett (2000a: 182 y ss.) postula como la forma potencial de reconocer los intereses individuales, a la vez que se reafirma la disposición para contribuir a un espacio cooperativo de acción y deliberación. Como New (1996, citado en Hoggett, 2000a:190) ha sostenido

para ir más allá de las formas condicionales de dar y de reciprocidad hacia prácticas sociales que creen solidaridad a través de las fronteras de lugar, género, cultura y etnicidad es [...] necesario construir asociaciones que puedan contener la hostilidad... y en las que los principios reparadores estén institucionalizados.

Estamos de acuerdo con Hoggett (*ibidem*), sin embargo, en que esa institucionalización no es necesariamente el modo más eficaz ni el único para crear tal solidaridad; el fortalecimiento o la construcción de formas no institucionalizadas son de igual importancia. Lo que es necesario asegurar es que los incentivos o “motores” particulares que hacen que las personas quieran deliberar en escenarios con actores múltiples o contribuir a deliberaciones ocasionales entre actores de un solo tipo estén legitimados de modo transparente. Como sostiene Hoggett (2000a: 58), “las necesidades y los intereses se hacen accesibles al debate, la reflexión, la acción y la transformación moral y política [en el espacio público]”. Según las ideas de Foucault, la comunicación también se da para encubrir problemas o intereses pues es necesario mantener el poder. Que el funcionario público no cuente su historia puede interpretarse entonces como una defensa de ese poder estructural institucionalizado –a través de la no comunicación.

Los PDI como los jurados de ciudadanos o de tarjetas de calificación pueden evitar esto, pero aún queda por explorar si los subcomités de actores únicos en un consejo asegurarían que se ejerza la presión suficiente o que se evite la cooptación (por ejemplo Selva Lacandona/Marqués de Comillas). Sería de mayor interés considerar la rotación de puestos o miembros en los espacios, particularmente donde el diálogo se afronta para realizarse democráticamente con una base más amplia, en lugar de confiar en los principios de la democracia representativa o delegativa. Lo que no se ha analizado, hasta ahora, es por qué y cómo algunos participantes en estos espacios pueden haberse vuelto o haber actuado como generadores de confianza, y otros no, o por qué algunos actores considerarían que vale la pena el gasto de tiempo y energía en las reuniones de tal espacio si nada tangible ha de recibirse de él.

Una versión sumamente resumida de las lecciones relevantes para la investigación futura y el ámbito de las políticas, entonces, podría ser la siguiente:

- Establecer espacios formalizados de deliberación de actores múltiples, desde arriba en regiones donde el conflicto es fuerte no es realista cuando están involucrados aspectos o beneficios financieros o funciones administrativas.
- Es importante establecer la capacidad de los actores marginados en términos de análisis de información y argumentación de opiniones con confianza en sí mismos, pero también es fundamental la habilidad de escuchar otras posturas.
- Fortalecer la capacidad de analizar la información técnica y política –en paralelo– con instituciones, académicos y ONG es importante. Las habilidades para escuchar y la comunicación en diferentes lenguajes y estilos también necesitan ser fomentadas.
- La generación de confianza a través del trabajo colaborador o el acompañamiento eficaz es fundamental. Mientras que los investigadores activos y el personal de las ONG tienden a practicarlos, los funcionarios gubernamentales generalmente no tienen la oportunidad, el deseo o el incentivo institucional para hacerlo. La práctica de campo (“inmersión”) en el trabajo real en el terreno es importante. Actuar como un intermediario en términos de recaudación de fondos y papeleo es, sin embargo, insuficiente, ya que crea otras dependencias y estructuras de poder.
- Se requiere tiempo de reflexión y apoyo, particularmente para el personal de campo que se confronta diariamente, en términos de los aspectos afectivos, en las interfaces con los actores locales y regionales. “Sólo” preparar un espacio para la deliberación de múltiples actores no es suficiente para quienes trabajan en el campo. Un espacio de reflexión (por ejemplo una investigación cooperativa) para los trabajadores en esta interfase –a través de las regiones o ANP– parecería ofrecer una contribución potencial a la efectividad de las estrategias que estos trabajadores utilizan.
- Una coalición o red de grupos de actores (únicos y mixtos) como miembros de consejos a nivel nacional también podría crear un espacio de reflexión para otros actores.
- A fin de cuentas, las tensiones son parte de la vida cotidiana. Pueden ser fructíferas para la efectividad de los espacios deliberativos, particularmente los formalizados, siempre y cuando se reafirme la confianza, y serían incluyentes al adaptarse a nuevos actores y responder a dife-

rentes expresiones emotivas que buscan desafiar las desigualdades de poder.

- Al fin, es todavía la política del diálogo (la comunicación multidireccional) y las decisiones en política las que necesitan hacerse eficaces a través del enfoque en la confianza.
- Existen grandes tentaciones para volver a recurrir nuevamente a la forma institucionalizada de dar voz y crear espacios donde los creadores de las políticas necesitan respuestas rápidas, como en el caso de la planificación de plazos fijados por la Secretaría de Hacienda y las aprobaciones del Congreso; o de hecho donde los conflictos son demasiado fuertes. La función controladora de los PDI con actores múltiples institucionalizados se vuelve una tentación en ese punto. La comunicación se vuelve introspectiva y el diálogo con el mundo exterior se detiene.
- La generación de confianza y la expresión eficaz en los espacios deliberativos e incluyentes serán sólo posibles si los espacios para los actores son creados como precursores de encuentros de actores múltiples y como un “refugio” paralelo (por ejemplo como los subcomités actuales para los grupos de actores sectoriales dentro de los consejos de áreas naturales protegidas).

Por consiguiente, la búsqueda aún prosigue en el caso del terreno ambiental en México. ¿Qué conforma un escenario constructivo para que los PDI logren un fortalecimiento de la confianza, la expresión, la responsabilidad y lleven a la acción transformadora en el ámbito de la política? Sugerimos entonces, que una diversidad de formas de PDI –creados desde “abajo” así como desde “arriba”– y el nivel “medio” de coaliciones y redes es el escenario con mayor probabilidad de ser eficaz y hacer más democráticos los espacios como los consejos de actores múltiples para áreas naturales protegidas.

Bibliografía

- ARELLANO, Rosa *et al.*, 2000, *La integralidad fragmentada: un estudio sobre los proders en la meseta purhépecha de Michoacán*, Informe final del proyecto “Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los Proders de la Semarnap, México”, México/Brighton, IDS/CIESAS.
- ARRIAGA, Graciela, 1999, *Los consejos regionales de desarrollo sustentable*, Estudio preliminar para el primer taller nacional del proyecto “Buscando cam-

- bios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los Proders de la Semarnap, México”, México/Brighton. IDS/CIESAS.
- AVRITZER, Leonardo, 2001, “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, en *Metapolítica* 5 (18), pp. 50-65.
- , 2002, *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- BARTRA, Armando, 2000, “Conciertos y desconciertos del desarrollo sustentable: participación social y gestión en los programas regionales”, en Carlos Toledo y Armando Bartra, *Del círculo vicioso al círculo virtuoso: cinco miradas al desarrollo sustentable de las regiones marginadas*, México, Plaza y Valdés, pp. 57-116.
- BENNAGEN, Pia, s.f., *The Philippine Council for Sustainable Development*, manuscrito.
- BERTRAB, Alejandro von, 2002, *Social Conflict around Environmental Conservation in Los Tuxtlas Biosphere Reserve, Veracruz, Mexico: Is there Room for Transformation?*, tesis de maestría en Estudios del Desarrollo, Brighton, IDS.
- BLAUERT, Jutta, 2004, *Spaces for Deliberation or Decision-making? Lessons for participation and policy in Mexican environmental councils*, manuscrito, presentación a la X Conferencia Bianual de la Asociación Internacional de Estudios de Bienes Comunes (IASCP), Oaxaca, 9-13 de agosto.
- y Saúl Fuentes, 2000, *Relatoría del taller nacional de retroalimentación al estudio IDS-CIESAS del Programa de Desarrollo Sustentable (Proders)*, proyecto “Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los Proders de la Semarnap, México”, México/Brighton, IDS/CIESAS.
- y Kristina Dietz, 2003, *Buscando cambio: la institucionalización de la participación en el manejo de los recursos naturales. El caso de los Proders de la Semarnap, México*, Brighton, Informe final, IDS.
- 2004, *Of dreams and shadows: seeking change for the institutionalisation of participation for natural resource management. The case of the Mexican regional sustainable development programme (proders)*, Londres, IDS-IDS.
- CERVIGNI, Raffaello y Adolfo Brizzi, 2001, “Biodiversity”, en Marcelo M. Giugale, Oliver Lafourcade y Vinh H. Nguyen (comps.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Washington, World Bank.
- CONAMP, 2003, *Estrategia de conservación para el desarrollo 2003-2006*, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

- CORNWALL, Andrea, 2002, *Making spaces, changing places: situating participation in development*, Working Paper núm. 170, Brighton, IDS.
- , 2004, "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalized participation", en *IDS Bulletin*, 35(2), pp. 1-10.
- ELSTER, John (ed.), 2001, *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- ESRC (Environmental and Social Research Council), 2000, *Risky Choices, Soft Disasters: Environmental Decision Making under Uncertainty*, Swindon, ESRC.
- FORESTER, John, 1999, *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*, Cambridge, The MIT Press.
- FUKUYAMA, Francis, 1995, *Trust. The social virtues & the creation of prosperity*, Nueva York, The Free Press [edición en español: Barcelona, Ediciones B, 1998].
- FUNG, Archon y Erik Olin Wright, 2003, *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, Series The Real Utopias Project IV, Londres, Verso.
- GILCHRIST, Alison, 1998, "A more excellent way. Developing coalitions and consensus through informal networking", en *Community Development Journal*, 33 (2), pp. 100-108.
- GRAF MONTERO, Sergio *et al.*, 1999, *Instituciones y gestiones de reservas de la biósfera: El caso de la sierra de Manantlán, México. La investigación interdisciplinaria en las reservas de biósfera*, manuscrito, presentación al seminario del proyecto Investigación Interdisciplinaria en las Reservas de la Biósfera, Buenos Aires.
- , 2003, "La reserva de la biósfera sierra de Manantlán, México", en Julia Carabias, Jorge de la Maza y Rosaura Cadena (coords.), *Capacidades necesarias para el manejo de áreas naturales protegidas en América Latina*, México, The Nature Conservancy (TNC)/International Union of Conservation of Nature (IUCN).
- y Rafaela Justo, 2001, "Proceso de gobierno, empoderamiento y manejo de áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán", *II Foro Latino Americano sobre Empoderamiento y Lucha Contra la Pobreza*, Washington, Banco Mundial.
- HABERMAS, Jürgen, 2001, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra.
- HOGGETT, Paul, 2000a, *Emotional life and the politics of welfare*, Londres, Macmillan Press.

- , 2000b, “Social policy and the emotions”, en Gail Lewis, Sharon Gewirtz y John Clarke (eds.), *Rethinking Social Policy*, Londres, Sage.
- y Chris Miller, 2000, “Working with emotions in community organizations”, en *Community Development Journal*, 35 (4), pp. 352-364.
- HOLMES, Tim e Ian Scoones, 2000, *Participatory environmental policy processes: experiences from North and South*, Working Paper núm. 113, Brighton, IDS.
- IFAD, 2002, *Managing for Impact in Rural Development. A guide for project M&E*, Roma, International Fund for Agriculture Development (IFAD).
- IMAC, 2005, *Diagnóstico de los consejos asesores de 47 áreas naturales protegidas*, borrador final del documento preparado para la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, México, Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación (IMAC).
- LONG, Norman (ed.), 1989, *Encounters at the interface: a perspective on social discontinuities in rural development*, Wageningen, Países Bajos, Agricultural University.
- MANSBRIDGE, Jane, 2003, “Practice-Thought-Practice”, en Fung Archon y Erik Olin Wright, *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, Londres, Verso, pp. 175-199.
- MELUCCI, Alberto, 1996, *Challenging codes: collective action in the information age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MUENCH, Pablo, Gregorio Gómez y Gabriela Gallegos, 2000, *Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders-Semarnap) en la Selva Lacandona, Chiapas*, informe final del proyecto “Buscando cambios: la institucionalización de la participación en el manejo de recursos naturales. El caso de los Proders de la Semarnap, México”, México/Brighton, IDS/CIESAS.
- NEW, Caroline, 1996, *Agency, health and social survival, The Eco-Politics of Rival Psychologies*, Londres, Taylor & Francis.
- OLVERA, Alberto (coord.), 2003, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica/Universidad Veracruzana.
- PIMBERT, Michel y Tom Wakeford, 2001, “Overview: deliberative democracy and citizen empowerment”, en *PLA Notes* (40), pp. 23-28.
- RENN, Ortwin, 1999, “A model for an analytic-deliberative process in risk management”, en *Environmental Science and Technology*, 33 (18), pp. 3049-3055.
- ROSAS, Martha, 2004, *Participatory environmental policy processes: the case of advisory councils in protected areas in Mexico*, tesis de maestría en Política Ambiental y Desarrollo, Brighton, University of Sussex.
- SELIGMAN, Adam, 1997, *The problem of trust*, Princeton, Princeton University Press.

- SEMARNAP, 1996, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- , 1999a, *Una experiencia en curso. La participación social en la Semarnap*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- , 1999b, *Programa de Trabajo 1999*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- , 2000, *La gestión ambiental en México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- TOLEDO, Carlos 2004, *Mainstreaming biodiversity in rural development programs in Mexico*, ms, presentación en el taller “Mainstreaming Biodiversity in Production Landscapes”, Cape Town, Sudáfrica.
- y Martín Gutiérrez, 2002, *Diseño del componente de integración de criterios de conservación y uso sustentable a nivel intersectorial (Mainstreaming). Las áreas naturales protegidas y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, manuscrito, Informe para la Red para el Desarrollo Sostenible de México-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas-Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, México.
- WAGENAAR, Hendrik y Noam Cook, 2003, “Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis”, en Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar (eds), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 139-171.
- YASCHINE, Iliana et al., 2000, *La participación en el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) en la Montaña de Guerrero*, informe final del proyecto “En busca de cambios: la institucionalización de la participación para el manejo de recursos naturales. Los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) de la Semarnap, México”, México/Brighton, IDS/IDS.
- YOUNG, Iris Marion, 1996, “Communication and the other: beyond deliberative democracy”, en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton, Princeton University Press.

Índice

PREFACIO	
<i>Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera</i>	5
INTRODUCCIÓN	
<i>Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera</i>	7
Primera parte	
Democratización, rendición de cuentas	
y sociedad civil desde una perspectiva de derechos	
Capítulo 1	
DERECHOS HUMANOS, NUEVAS DEMOCRACIAS	
Y RENDICIÓN DE CUENTAS: LOGROS Y DESAFÍOS	
<i>Nancy Thede</i>	23
Capítulo 2	
“DE REPENTE LA MISMA COSA VA A SER.”	
REFLEXIONES EN TORNO A IDENTIDADES, DERECHOS	
Y BIENESTAR EN EL PERÚ CONTEMPORÁNEO	
<i>Eduardo Cáceres Valdivia</i>	43
Capítulo 3	
EXPERIENCIAS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS	
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO	
DESDE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
<i>Aréli Sandoval Terán</i>	105
Capítulo 4	
DESEMPEÑO NACIONAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS:	
EL PROGRAMA DE FORMACIÓN E INFORMACIÓN	
ESTADO DE LA NACIÓN	
<i>Miguel Gutiérrez-Saxe</i>	133

Segunda parte
Los retos de la democratización en América Latina

Capítulo 5

ESPACIOS PÚBLICOS NO ESTATALES PARA
MEJORAR LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS.
UNA VISIÓN SOBRE AMÉRICA LATINA

Nuria Cunill Grau 167

Capítulo 6

DEMOCRACIAS DESIGUALES: EFECTOS DE LA POBREZA
SOBRE LA VIABILIDAD Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICAS

Philip Oxhorn 193

Capítulo 7

SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA:
¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Evelina Dagnino 223

Tercera parte
Temas y actores de la rendición de cuentas

Capítulo 8

LA POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Enrique Peruzzotti 245

Capítulo 9

PARA ANALIZAR LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN:
INTERFACES SOCIOESTATALES, PROYECTOS POLÍTICOS
Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Ernesto Isunza Vera 265

Capítulo 10

AUTORIDAD DESCENTRALIZADA Y DESARROLLO POLÍTICO:
LA DINÁMICA INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO

John M. Ackerman 293

Capítulo 11

COALICIONES TRANSNACIONALES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL
BANCO MUNDIAL: APRENDIZAJES SOBRE PROYECTOS Y CAMPAÑAS
DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS INSTITUCIONALES

L. David Brown y Jonathan Fox 323

Capítulo 12

NUEVAS FORMAS DE ABORDAR LA RENDICIÓN
DE CUENTAS: DERECHOS Y CONTEXTO

Lisa Jordan 345

Capítulo 13

LOS DISCURSOS DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA
RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONTEXTO
INTERNACIONAL DE FINALES DEL SIGLO XX

Alberto J. Olvera 371

Cuarta parte

Innovaciones democráticas en América Latina

Capítulo 14

DERECHOS HUMANOS, VIOLENCIA URBANA
Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN BRASIL

Guilberme Assis de Almeida y Paulo Sérgio Pinheiro 389

Capítulo 15

DEMOCRACIA LOCAL Y POLÍTICA DELIBERATIVA EN BRASIL

Leonardo Avritzer 411

Capítulo 16

DE LA CONFRONTACIÓN A LA CONCERTACIÓN EN PROVINCIAS
INDÍGENAS DEL PERÚ. COMPARANDO LAS MESAS DE
CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL
DE HUANTA (AYACUCHO) Y CHURCAMPÁ (HUANCÁVELICA)

Aldo Panfichi y Lino Pineda 435

Capítulo 17

LA VEEDURÍA DISTRITAL Y LA POLÍTICA BOGOTÁ TRANSPARENTE:
UN MODELO DE CONTROL PREVENTIVO Y DE LIDERAZGO ÉTICO
PARA UNA GESTIÓN DE INTEGRIDAD EN EL DISTRITO CAPITAL

María Teresa Garcés Lloreda 473

Quinta parte

Innovaciones democráticas en México

Capítulo 18

LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL ESTADO

Jorge Alonso 491

Capítulo 19

LAS ORGANIZACIONES CÍVICAS EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE
LA SOCIEDAD Y DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANOS, 1994-2000

Juan Manuel Ramírez Sáiz 519

Capítulo 20

ÁRBITROS CIUDADANOS DE LAS DISPUTAS PARTIDARIAS.
UNA MIRADA SOBRE LOS CONSEJOS ELECTORALES
FEDERALES EN LA CONTIENDA DE 2000 EN MÉXICO

Ernesto Isunza Vera 545

Capítulo 21

EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA: UNA INSTITUCIÓN PARA LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO

María Marván Laborde y Roberto Corona Copado 571

Capítulo 22

¿ESPACIOS PARA LA DELIBERACIÓN O LA TOMA DE
DECISIONES? LECCIONES PARA LA PARTICIPACIÓN Y
LAS POLÍTICAS EN CONSEJOS AMBIENTALES EN MÉXICO

Jutta Blauert, Martha Rosas, Salvador Anta y Sergio Graf 601

Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de agosto del año 2006. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-823-2
MAP: 014875-01

En esta obra se aborda, desde diferentes perspectivas, el tema de la democratización más allá de la arena electoral. En muchos de sus aspectos es la primera vez que de manera exhaustiva aparece un libro de estas características en lengua española. La variedad de puntos de vista tiene que ver con el relevante conjunto de autores, mexicanos y extranjeros, que participan en este proyecto, quienes se cuentan entre los más reconocidos especialistas latinoamericanos en participación ciudadana, control social, derechos humanos, transparencia, innovación institucional y rendición de cuentas. El libro está dirigido tanto a un público general interesado en las experiencias latinoamericanas aquí expuestas, como a académicos de varias disciplinas sociales y humanísticas que buscan nuevas aproximaciones a los procesos de democratización y su fundamento teórico; asimismo, es de gran interés para los funcionarios públicos y tomadores de decisiones en general, quienes podrán encontrar varias experiencias innovadoras analizadas de manera sistemática así como avances teórico-analíticos sobre la relación sociedad/Estado más allá del ámbito electoral. Para los miembros del Poder Legislativo este libro es muy relevante por cuanto les permitirá entender los fundamentos normativos, legales y prácticos de los nuevos mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas en una escala latinoamericana, con una especial atención a México.

Miguel Ángel
Porrúa



Universidad
Veracruzana



DEMOCRATIZACIÓN



9 789707 018235

