

Democracia y ciudadanía en América Latina: Dos procesos, dos conceptos claves en permanente construcción*

Democracy and citizenship in latin america: two processes, two key concepts in permanent construction

Blas Zubiría Mutis

Resumen: El artículo plantea una reflexión acerca de la democracia y la ciudadanía en América Latina a partir de la tesis de Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi de una disputa entre dos proyectos políticos: el neoliberal y el participativo democrático. Señala la lógica de cada uno de los dos proyectos desde una perspectiva actual, y precisa ciertas características claves necesarias para que las instituciones democráticas prevalezcan: transparencia y rendición de cuentas en la gestión, así como ciudadanías fuertes (emancipadas) y organizadas.

Abstract: This article proposes a reflection on democracy and citizenship in Latin America from the thesis of Evelina Dagnino, Aldo Alberto Olvera and Panfichi of a dispute between two political projects: the neoliberal and participatory democratic. Points out the logic of each of the two projects from a current perspective and specifies certain key characteristics necessary for democratic institutions prevail: transparency and accountability in management and strong citizenship (emancipated) and organized.

Palabras Clave:

Democracia, ciudadanía, accountability, proyecto neoliberal, proyecto participativo democrático.

Keywords:

Democracy, citizenship, accountability, neoliberal, democratic participation Project.

Es importante reconocer, en primer lugar, lo complejo y diverso del tema de la democracia en América Latina. Es decir, no es fácil establecer con precisión procesos o características que puedan ser reconocidas como válidas para todo el subcontinente, aunque este esfuerzo de síntesis es necesario realizarlo para tener un mapa más o menos claro sobre ciertas generalidades que nos permitan entender globalmente los fenómenos y matizar, con ciertas precisiones, las diferencias que se puedan encontrar entre los países latinoamericanos. Al respecto, Boaventura de Sousa Santos ha reconocido que en los análisis que se dan de la democracia

* Recibido el 18 de marzo de 2009 - Aprobado el 15 de Noviembre de 2009.

se pone en evidencia una triple crisis de la explicación democrática tradicional: “En primer lugar, una crisis del marco estructural de explicación de la posibilidad democrática (Moore, 1966); en segundo lugar, una crisis de la explicación homogeneizante sobre la forma de la democracia que surgió como resultado de los debates del período de entreguerras (Schumpeter, 1942), y hay, en tercer lugar, una nueva propensión a examinar la democracia local y la posibilidad de variación al interior de los Estados nacionales a partir de la repercusión de tradiciones participativas solapadas en el proceso de construcción de identidades nacionales homogéneas (Anderson, 1991)” (2005: 38).

Consideramos que esta complejidad es inevitable porque la democracia se debe analizar en diversos planos. Por ello, aunque nos mostramos de acuerdo con argumentos a favor del análisis de la democracia en lo local, creemos de igual manera en la necesidad de un análisis articulado, que involucre las esferas nacionales e incluso supranacionales de la democracia con las esferas regionales y locales. De allí que estamos parcialmente de acuerdo con Heller y Thomas cuando argumentan la necesidad de una sociología política de la democracia, pero no en el argumento de desligar dicho análisis de las esferas que tradicionalmente han sido esferas de estudio de la democracia. Sostienen los autores citados: “los espacios públicos desaparecen y son reemplazados por zonas de poder privatizado. Las instituciones y los funcionarios locales son colonizados por patrones, jefes, amos y caciques. El patrimonialismo, el clientelismo y la coerción desgastan a la autoridad democrática. Por ello debemos ir más allá del nivel macroinstitucional de los parlamentos, las constituciones y las elecciones, e investigar las instituciones intermedias y locales y los campos consultivos ubicados en los intersticios del estado y la sociedad donde las formas “cotidianas” de democracia prosperan o luchan por mantenerse a flote. En otras palabras, necesitamos de una sociología política de la democracia, la cual reconozca específicamente que una democracia que funcione debe ser una democracia efectiva” (2005: 522).

No cabe duda alguna que para el caso colombiano, por ejemplo, con la larga tradición clientelista del sistema político (Leal Buitrago y Dávila Ladrón De Guevara, 1990) o más recientemente con la injerencia de los narco - paramilitares y su intento de cooptación del Estado (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán y Guerrero, 2008) esta sociología política de la democracia que proponen Heller y Thomas, para el análisis de las dinámicas democráticas en lo local, se convierte en una necesidad permanente. Sólo que como lo demuestran los estudios citados a manera de ejemplo, la articulación de las dinámicas locales con las dinámicas regionales y nacionales se vuelve insoslayable si se quiere reconocer la gravedad de dichas dinámicas y los alcances de la misma. Recordemos que en uno de los primeros estudios sobre el fenómeno paramilitar, Gustavo Duncan planteó que los “señores de la guerra” —término acuñado por él para explicar teóricamente las lógicas de dominación que se daban en lo local y regional por estos actores— mostraban un respeto por el Estado - nación (Duncan, 2006.) pero el fenómeno evolucionó hacia ámbitos cada vez más nacionales, tanto que los últimos estudios han explicado los intentos del

narco – paramilitarismo por lograr una reconfiguración cooptada del Estado colombiano. (Garay Salamanca, *et al.*, 2008)

En este breve trabajo, trataré de sustentar tres ideas centrales desde una doble perspectiva: por una parte acopiando teorías explicativas o marcos conceptuales sobre los tópicos tratados, es decir, sobre la construcción de la democracia y la naturaleza de la ciudadanía, y por la otra ejemplificando o precisando algunas dinámicas locales que ilustren los temas tratados. En primer lugar, una idea central está referida a la construcción de la democracia, proceso que históricamente ha tenido sus diversas etapas y que se ha movido pendularmente desde el extremo de democracias formales sólidamente instituidas hasta dictaduras represivas que borrarán cualquier vestigio mínimo de democracia con métodos violentos (Ansaldi, 2007). En segundo lugar, la otra idea está referida a la tensión que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos, entre las ciudadanía que existen y las ciudadanía que necesitamos construir para consolidar la democracia más allá de entenderla en un sentido restringido como método de elección de nuestros gobernantes. Y en tercer lugar precisaré algunos elementos analíticos acerca del concepto de accountability, como concepto clave, aunque también discutible, para promover el papel de esas nuevas ciudadanía necesarias para la democracia.

La construcción de la democracia

“El orden de una sociedad democrática está más cerca del orden musical que del orden arquitectónico (...) Pues la gran novedad del orden democrático es que ha de ser creado entre todos. El orden de algo que está en movimiento no se hace presente si no entramos en él”.

María Zambrano, *Persona y Democracia*.

Voy a partir de una tesis planteada por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi en su texto *“La Disputa Por La Construcción Democrática En América Latina”* (2006). Según estos autores, en este momento existe una disputa por la construcción democrática en América Latina. Es una lucha por la hegemonía — entendido este concepto en el enfoque gramsciano como la capacidad económica, política, moral e intelectual de establecer una dirección dominante a través de la lucha ideológica por parte de un grupo social fundamental sobre una serie de grupos subordinados (Mouffe, 1991)— que libran actores sociales y políticos por la construcción de una democracia que está más allá de la democracia electoral; una lucha que busca la profundización y ampliación a nuevas esferas de la vida pública, y por lo tanto, busca la ampliación y extensión misma del concepto de política y de ciudadanía. Es decir, busca que la política se entienda más allá de la lucha electoral por el poder, al cual sólo acceden los dedicados a la política, y que la ciudadanía debe verse como una ciudadanía más compleja que la ciudadanía de electores.

Esta disputa se da, según estos autores, en la confrontación de los dos proyectos políticos que marcan hoy por hoy la vida y la suerte de América Latina: el

proyecto neoliberal y el proyecto democrático participativo (Dagnino, *et al.*, 2006)². Si bien son muchas las aristas de análisis que permiten precisar las complejas características de los dos proyectos políticos enunciados, en este breve texto vamos a precisar sólo un aspecto clave que se relaciona de manera más directa con nuestro tema, es decir, la posibilidad o no de que un proyecto político genere ciudadanos interesados y capaces de un mayor control a la gestión pública y a la exigencia de la rendición de cuentas por parte de sus gobernantes. Señalan los autores que “la lógica interna que constituyó el impulso original del proyecto neoliberal no fue la cuestión de la democracia —como sucede en el proyecto participativo— sino básicamente la necesidad de ajustar la economía removiendo las barreras para la expansión del gran capital internacional y liberando al mercado de los obstáculos que le impedían funcionar como organizador de la vida social” (Dagnino, *et al.*, 2006: 60). En este sentido, los autores reconocen que las nociones de ciudadanía y de participación que formula el proyecto neoliberal expresan una intención despolitizadora con una visión minimalista de la política que reduce los campos de actuación de la ciudadanía: el de compensar la ausencia del estado en la implementación de las políticas sociales.

Por su parte, la lógica interna del proyecto democrático participativo tiene “un núcleo esencial conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia que confronta con nitidez los límites atribuidos a la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de las relaciones entre estado y sociedad” (Dagnino, *et al.*, 2006: 53) En este sentido, lo central es la participación de la sociedad en los procesos decisivos, lo que fortalece la democratización puesto que la participación se sustenta como un instrumento para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas públicas orientadas con ese objetivo.

El análisis de estos autores sobre la lucha por la construcción democrática en América latina guarda coincidencias con las ideas planteadas por otros autores. Por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos sostiene que en varios países de América latina chocan de manera intensa dos fuerzas con proyectos enfrentados: las fuerzas de la globalización hegemónica con su proyecto neoliberal y las fuerzas de la globalización contra hegemónica, con su proyecto de democracia participativa de nuevo cuño: “La globalización neoliberal corresponde a un nuevo régimen de acumulación del capital, un régimen más intensamente globalizado que los anteriores, que tiene por objeto, por un lado, desocializar el capital, liberándolo de los vínculos sociales y políticos que en el pasado garantizaron alguna distribución, y por otro lado, someter la sociedad en su conjunto a la ley del valor, en la presuposición de que toda actividad social está mejor organizada cuando se realiza bajo la forma de mercado. La consecuencia principal de esta doble transformación es la distribución extremadamente desigual de los costos y de las oportunidades producidos por la globalización neoliberal en el interior del sistema mundial, es ahí donde reside la razón del aumento exponencial de las desigualdades sociales entre países ricos y países pobres y entre ricos y pobres al interior de los mismos países” Más adelante sostiene: “Esta forma

de globalización (la neoliberal) a pesar de hegemónica, no es la única, y de hecho ha sido conscientemente confrontada por otra forma de globalización, una globalización alternativa, contrahegemónica, constituida por el conjunto de iniciativas, movimientos y organizaciones que, a través de vínculos, redes y alianzas locales-globales, luchan contra la globalización neoliberal, movilizados por la aspiración de un mundo mejor, más justo y pacífico que consideran posible y al cual sienten que tienen derecho” (2005: 26). A manera de ejemplo, es lo que sucede en ciudades del Brasil como Porto Alegre y Belo Horizonte con el presupuesto participativo.

En aras de ser fiel al análisis y los argumentos de Dagnino, Olvera y Panfichi, debemos hacer una anotación aclaratoria. Ellos plantean que existe un tercer proyecto en América Latina: el proyecto autoritario que se encuentra formalmente en estado de latencia. Si bien reconocen que sería difícil retornar a la época de las dictaduras militares, también reconocen que “la decepción colectiva por el bajo rendimiento de las democracias efectivamente existentes en América latina, crea las condiciones para una posible aceptación popular de algún tipo de restitución autoritaria” (2006: 50).

Este último aspecto de la decepción colectiva por el bajo rendimiento de nuestras democracias ha sido demostrado por las varias mediciones hechas al respecto por Latinobarómetro y también por el informe sobre la Democracia en América Latina, adelantado por el PNUD en el 2004. En el prólogo de dicho informe, escrito por Mark Malloch Brown, se lee: “América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias —expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular—, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras” (2004: 13).

Como lo reitera el prólogo: “El corazón del problema es que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas” por lo que advierte “que la proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el cincuenta por ciento” (2004: 13).

Ante esta situación preocupante que pone en evidencias las dificultades que se presentan para la construcción de sistemas políticos democráticos, el informe recomienda que “para que la democracia no languidezca y crezca, América Latina necesita trabajar sin descanso para que las instituciones democráticas —desde las legislaturas a las autoridades locales— **sean transparentes, den cuenta de sus acciones** y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Esto significa que hay que asegurar que el poder en todos los niveles de gobierno se estructure y distribuya de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos

por los cuales los poderosos —sean líderes políticos, empresarios u otros actores— estén obligados a rendir cuenta de sus acciones.” (*El subrayado es nuestro 2004:14*).

Como podemos ver, una de las recomendaciones está centrada en la idea del control político de los ciudadanos sobre la gestión gubernamental, con la necesidad de implementar la rendición de cuentas (accountability) como estrategia clave para una democracia más incluyente.

La ciudadanía que tenemos, la ciudadanía que necesitamos

“Es en el ámbito de la ciudadanía donde nuestras democracias tienen su más grave déficit y, por lo tanto, donde enfrentamos los mayores desafíos. Este hecho no debería sorprendernos, ya que la ciudadanía es el centro de todos los demás procesos. En efecto ¿de qué sirven las buenas ideas si los actores sociales no las llevan a la práctica?”

Ricardo Lagos Escobar, *La Democracia en América Latina*.

Ahora bien, la definición de la ciudadanía como concepto se articula al contexto del proyecto político que se intenta imponer como hegemónico. Es decir, una cosa es el ciudadano desde la perspectiva neoliberal donde se privilegia la óptica de análisis como consumidor regido por las leyes del mercado y otro la óptica del ciudadano desde la perspectiva del proyecto político democrático participativo, donde su papel es mucho más activo.

En un contexto donde el reconocimiento del valor de la democracia se ha generalizado, la concepción que se tenga del ciudadano y de su papel como sujeto histórico clave para la construcción de dicha democracia será central. Esta centralidad se expresará en términos de una tensión permanente entre la ciudadanía (o ciudadanos) que tenemos y la ciudadanía (o ciudadanos) que necesitamos. La ciudadanía hace referencia a una tensión que se expresa más en el plano de las ideas, de las concepciones, de las perspectivas teóricas con que tratemos de construir un contexto que le de sustento y naturaleza hegemónica al concepto. Es, si se quiere, una lucha por incluir —o excluir— aspectos claves como la participación o la pluralidad que puedan reconocerse en terrenos como la legalidad o los valores que le den un sello —democrático, neoliberal, comunitarista, etc.— a la ciudadanía que queremos construir.

El concepto de ciudadano hace referencia más a una tensión que se expresa en la concreción histórico – social de los hombres y mujeres de carne y hueso, que con sus comportamientos, condiciones reales de vida, valores, interacciones, ideas, etc., — ejercen o reclaman derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades para actuar dentro (o incluso fuera) de los referentes aceptados como los marcos propios de la ciudadanía.

Por supuesto que estos dos planos de tensión no son excluyentes entre sí. Por el contrario, cabe reconocer que entre ellos se da una permanente tensión que los retroalimenta y que, por tanto, perfila las posibilidades que se puedan dar en el marco de ciertos límites. Esto quiere decir que la concepción que tengamos de ciudadanía coadyuvará, poco o mucho, a la construcción de ciudadano que queremos; pero de igual manera, el ciudadano que tenemos habrá de coadyuvar, poco o mucho, a la ciudadanía que proponemos.

La discusión sobre la ciudadanía y su vinculación necesaria con la democracia es una discusión central en el análisis político. Desde el momento mismo en que se reconoce el surgimiento del ciudadano como nuevo sujeto histórico que desplaza al súbdito (éste sólo es sujeto de deberes; aquel es sujeto de deberes y derechos como lo anotó Hannah Arendt), el concepto de ciudadanía se convierte en un referente obligado para entender el papel histórico de los hombres en la construcción de relaciones democráticas.

Es ya clásica la definición adoptada por Thomas Marshall (1998) quien concibe la ciudadanía como plena pertenencia a una comunidad que le garantiza a los individuos, en tanto los reconoce como ciudadanos, iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. Marshall a partir de un análisis histórico, reconoce tres tipos de derechos: los civiles (siglo XVIII), los políticos (siglo XIX) y los sociales (siglo XX).

Desde aquellas primeras definiciones de ciudadanía a partir de los derechos civiles hasta a la ciudadanía en el ámbito de los derechos sociales se han introducido precisiones importantes en el concepto. Luis Jorge Garay, basándose en Kymlicka y Norman, reconoce que “el interés teórico por el concepto de ciudadano ha vuelto a renacer hace relativamente pocos años. En efecto, como lo señalan Kymlicka y Norman: *“En 1978 era posible afirmar confiadamente que el concepto de ciudadanía había pasado de moda entre los pensadores políticos. Quince años más tarde, “ciudadanía” se ha convertido en una palabra que resuena a todo lo largo del espectro político”* (1977: 5). Existen varias razones para tal renacimiento como son la estrecha relación entre la concepción de derechos individuales y pertenencia a una comunidad —centro de los debates entre liberales y comunitaristas—, y el vigor y consolidación del modelo democrático sustentado en las cualidades y actitudes de sus ciudadanos” (2003: 73)³.

En el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina se opta por la siguiente definición sobre el concepto de ciudadanía: “Entendemos por ciudadanía un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional. Destacamos varios atributos de la ciudadanía así definida: a. carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del ser humano como responsable, razonable y autónomo; b. condición legal, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados; c. sentido social o

intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común; d. carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada; e. inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales". (2004: 60)

Tanto este informe, como el informe de Latinobarómetro, nos arrojan luces sobre el ciudadano que tenemos. En primer lugar, tenemos ciudadanos pobres y míseros, viviendo en sociedades demasiado desiguales e inequitativas: las cifras señalan que mientras en Europa el índice de Gini es de 0,290 y en EE.UU es de 0,344 en América Latina es de 0,552. La medición de la pobreza arroja también resultados desalentadores: en Europa el 15, 0% de sus habitantes son pobres; en EE.UU el 11,7%, mientras que en América Latina la cifra es del 42, 2%. El PIB per capita de los europeos es de 22.600 dólares corrientes; en EE.UU de 36.100 dólares corrientes, mientras que en América Latina solo es de 3.856 dólares corriente (PNUD: 2004).

Por su parte Latinobarómetro señala aspectos como "las tensiones que sufren las sociedades latinoamericanas están marcadas por la desequilibrada distribución del ingreso, brecha que ha aumentado con la democracia. El conflicto entre ricos y pobres, la brecha de distribución, son los elementos que explican por qué los ciudadanos se han vuelto al estado para la solución de sus problemas. La economía de mercado no les ha entregado los instrumentos para insertarse a la velocidad esperada. Existe la percepción de que los ricos son quienes se llevan los beneficios del desarrollo mientras los necesitados están a la deriva, sin protección" (2007: 66).

Las ideas anteriormente esbozadas nos permiten captar cabalmente que tenemos unas ciudadanías débiles. Podríamos llamarla en el enfoque de Eduardo Bustelo, unas ciudadanías *asistidas* y no unas ciudadanías fuertes, *emancipadas*. Sostiene Bustelo que "el modelo de CA (Ciudadanía Asistida) se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social y puede reconocerse más recientemente en las formulaciones teóricas de Friedrich Von Hajek (Hajek, 1944) y Milton Friedman (Friedman, 1962). Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominantes hoy en América Latina, particularmente relacionados con el denominado "Consenso de Washington" (Williamson, 1996). Se parte de una concepción atomística de la sociedad en la que se reconocen sólo individuos con intereses como el principio básico organizador de toda asociación humana. El arquetipo de modelo es el "hombre económico", el cual maximizando su beneficio personal, automáticamente beneficia al conjunto social" (1998: 245). Es en últimas la ciudadanía impuesta por el proyecto político neoliberal hegemónico de los últimos años.

Pero Bustelo defiende que lo que requiere América Latina para una democracia verdadera y real es un nuevo modelo de ciudadanía emancipada para la cual "el tema principal lo constituye la igualdad social como valor central,

entendida fundamentalmente como el derecho de las personas —en tanto que miembros/socios de un esquema de cooperación social común— a tener iguales oportunidades para acceder a los bienes sociales y económicamente relevantes. Igualdad implica equidad —proporcionalidad en el acceso a los beneficios y costos del desarrollo— y también, justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva” (1998: 250). Es lo que propone el proyecto político contrahegemónico participativo, con el cual se pueda construir una “nueva gramática social”, en la que confluyan la democracia participativa con la democracia representativa y se defiendan dos elementos claves: distribución justa de bienes públicos y negociación democrática del acceso a esos bienes entre los propios actores sociales, tal como ocurre en Brasil con los presupuestos participativos (Santos, 2005).

Por ello, la necesidad de este tipo de ciudadanía social activa es un proceso continuo que exige grandes esfuerzos en diversos planos: el educativo es uno de ellos, fortaleciendo los mecanismos y estrategias que permitan consolidar como proyecto hegemónico una visión democrática de ciudadanía emancipada y de ciudadanos participativos. Pero donde se requerirá un mayor esfuerzo será en el plano económico, ya que será mucho más difícil construir ciudadanía activa emancipada mientras persista la exclusión social y económica que muestran los indicadores de pobreza y de concentración de la riqueza.

La rendición de cuentas (accountability) como aspecto clave de las nuevas ciudadanía

A partir de los anteriores planteamientos, es que puede reconocerse la importancia de la rendición de cuentas para la consolidación de un sistema democrático y de un nuevo tipo de ciudadanía y de ciudadanos. Como lo ha planteado Ernesto Isunza Vera, en el lenguaje de la ciencia política no tenemos en el idioma español una única palabra que exprese cabalmente lo que en inglés significa la palabra *accountability*, pero sí tenemos un concepto que lo refleja aproximativamente: el concepto rendición de cuentas. Cito en extenso la explicación etimológica que vincula los dos conceptos: “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” (DRAE, 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; de lo anterior se desprende que la rendición de cuentas tiene características colectivas de control evaluación.”

“El concepto inglés “accountability”, cuya raíz es “account” y a su vez “count”, comparte con el término español el origen latino *computare* (WEUD, 1996:13, 420, 460 – 461). Por lo tanto, 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 con el objeto de controlar a los políticos y a los burócratas” (2006: 288).

Ahora bien, desde nuestra perspectiva consideramos que la exigencia de la rendición de cuentas está mucho más acorde con el proyecto democrático participativo que con el proyecto neoliberal, aunque es necesario reconocer que no es una discusión totalmente zanjada, ya que algunos autores consideran, asumiendo una postura mucho más radical, que el concepto de “accountability” o “rendición de cuentas” es un concepto funcional al proyecto hegemónico neoliberal, porque dicho concepto ha sido impuesto, junto con otros conceptos como el de gobernanza y/o gobernabilidad, por el recetario de medidas que el Banco Mundial definió como ideales para los sistemas democráticos latinoamericanos (Saxe-Fernández, 2005).

Lo que si queda claro es que revisando en la bibliografía actual ambos proyectos, se pone de manifiesto que en el tema mismo de la rendición de cuentas, existen en América Latina serias dificultades y reales límites para que los proyectos democráticos participativos se impongan por encima de los proyectos neoliberales o autoritarios. En primer lugar y en términos generales podemos plantear que se requiere de un Estado *de y para* la democracia en América Latina. Como lo ha señalado Guillermo O’Donnell en la reflexión generada para pensar la posibilidad de una democracia de ciudadanos y ciudadanas, se requiere como una de sus premisas básicas que “el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Un “buen” Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Esto a su vez significa que los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia” (2007: 27).

Pero de manera más precisa, y aunque el panorama es muy diverso, podemos señalar que nuestras democracias —y sobre todo nuestros estados en su capacidad institucional y en su voluntad política— son deficitarias en el tema de la rendición de cuentas. Por lo que encontramos un desafío serio para nuestros proyectos democráticos: instaurar mecanismos eficaces y eficientes para estas rendiciones de cuentas.

A manera de ejemplo, las críticas que se le hacen a los procesos reales de rendición de cuentas pasan por reconocer que no hay verdadera transparencia, ya que no se produce información adecuada y oportuna que le permita al ciudadano ejercer un control efectivo sobre la gestión social. Los canales para que la información esté disponible, para que el ciudadano la utilice y se exprese, tampoco son expeditos y eficientes. Por ejemplo, en Colombia se intenta, sin mucho éxito hasta el momento, implementar el proyecto Internet para la rendición de cuentas (IPRC), en el marco de la estrategia “gobierno en línea”

(Decreto 1151 del 14 de abril de 2008) que consiste en dotar a los municipios de infraestructura tecnológica de comunicaciones que le permita al ciudadano acceder en línea a un control social de la gestión⁴.

No existe tampoco un modelo serio y reposado que permita entender la rendición de cuentas como una etapa valida para la retroalimentación reposada con los ciudadanos por parte de los gobernantes en ejercicio, sino que se ha reducido su naturaleza a la presentación de un informe de gestión con más implicaciones mediáticas que una real interlocución con la ciudadanía y los sectores organizados.

La valoración negativa a lo largo y ancho de América Latina está presente en varios escenarios y por parte de varios actores: “Podemos afirmar que un tema general que recorre las ponencias es la necesidad de los gobiernos de establecer mecanismos específicos de rendición de cuentas a través de los cuales los ciudadanos estén en posibilidad de evaluar de manera directa las acciones del gobierno, las políticas públicas y la forma de gasto del presupuesto. Para ello es indispensable presentar la información de manera sencilla y clara, con portales que permitan búsquedas rápidas y cruces de información. (Panel 53, México, Brasil)” (Marván Laborde, 2005). Para el caso del Uruguay, Gustavo Antúnez sostiene: “A decir verdad, creo que hay una voluntad política encubierta, bajo el fárrago de papeles, detrás de los cientos de páginas de planillados y presentaciones de tipo contable, puesta en práctica para que el ciudadano no intervenga, para que el sujeto que se interese se vea abrumado por una montaña de libros escritos en un lenguaje que no se entiende, para que nadie ose inmiscuirse en un asunto tan importante, que sólo está reservado a los entendidos y a los iniciados” (2005: 4).

A pesar de todo, no se puede negar la importancia que representa para un sistema democrático participativo contar con la rendición de cuentas como mecanismo de control social a la gestión y, sobre todo, la rendición de cuentas llamada por Guillermo O’Donnell “vertical de tipo societial”, la cual “es ejercida por individuos o grupos con el objetivo de movilizar al sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos” y señala que “el grado y la efectividad de la rendición de cuentas societial (es) relevante para evaluar el desarrollo de la democracia (ya que) la inexistencia de una sociedad vigorosa y autónoma, (es) indicador de una democracia de escaso desarrollo” (PNUD, 2004: 58).

Para terminar, quiero resaltar una última idea básica: desde el punto de vista sociológico un problema central de la rendición de cuentas consiste en la escala y en las conexiones de escala que se necesitan. Me explico: la rendición de cuentas puede y debe darse en el plano microsocioal (comunitario) y también en el plano macrosocioal (ciudadano) pero en ambos casos se plantea la necesidad de la mediación de instituciones (gubernamentales o no) y organizaciones (políticas, sociales, gremiales) que permitan ampliar la escala y los efectos de la rendición

de cuentas. En este sentido, es importante reiterar que necesitamos no sólo una ciudadanía activa, participativa, para exigir la rendición de cuentas como insumo de la nueva gramática social que el proyecto democrático participativo intenta construir, si no que necesitamos también —y sólo así la participación tendrá mayores y mejores resultados— **una ciudadanía organizada**.

Ahí también hay un gran reto para lograr que en América Latina la balanza se incline a favor del proyecto democrático participativo.

Notas y Citas

- (1) Ponencia leída en el panel: “Nuevas Ciudadanía: incrementando la capacidad de accountability horizontal”. En el marco de la Cátedra de las Américas. Universidad del Norte, 30 de septiembre de 2008.
- (2) Definen proyecto político como “conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos”. (Dagnino, *et al.*, 2006: 43).
- (3) En una síntesis analítica sobre las perspectivas teóricas en torno al concepto de ciudadanía (y ciudadano), Garay revisa, a partir de Marshall, los aportes hechos por diversos autores y corrientes teóricas tales como: Antony Giddens, el conservadurismo moderno o la “nueva derecha”, la concepción política de la justicia de Jhon Rawls, la tradición comunitarista y la tradición republicana. (2003).
- (4) La estrategia forma parte de la “Agenda de Conectividad” (Documento Conpes 3072 de febrero de 2000) que busca masificar el uso de las tecnologías de la información para la modernización de las instituciones públicas y de gobierno.

Bibliografía

- ANSALDI, Waldo (2007). *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- ANTUNEZ, Gustavo (2005). *Accountability Rendición De Cuentas*. Consultado el día 12 de septiembre de 2008 de <http://www.c3fes.net/docs/accountability.pdf>.
- BUSTELO, Eduardo (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática” En: *Todos Entran, propuestas para sociedades incluyentes*. UNICEF, Santillana, Bogotá.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge, SALCEDO-ALBARAN, Eduardo, DE LEON-BELTRAN, Isaac y GUERRERO, Bernardo (2008). *La captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia, Bogotá.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge (2003). *Ciudadanía, Lo Público, Democracia. Textos y Notas*. Litocencia, Bogotá.
- DAGNINO Evelina, OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo (Coordinadores) (2006). *La Disputa Por La Construcción Democrática En América Latina*. Universidad Veracruzana, Centro

- de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – CIESAS y Fondo de Cultura Económica, México.
- DUNCAN, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta y Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.
- HELLER, Patrick y THOMAS ISAAC, T.M. (2005). “La política y el diseño institucional de la democracia participativa: lecciones de Kerala, India”. EN: SANTOS, Boaventura De Sousa (Coordinador), *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- LATINOBAROMETRO, (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Consultado el día 2 de agosto de 2008. Disponible en línea: www.latinobarometro.org.
- LEAL BUITRAGO, Francisco y DAVILA LADRON DE GUEVARA, Andrés (1990). *Cientelismo, el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer Mundo y Universidad Nacional.
- MARVÁN LABORDE, María (Coordinadora). (2005). X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. Informe de Conclusiones Área temática: La promoción de la ética y la transparencia en la gestión pública. Consultado el día 12 de septiembre de 2008 de: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052105-3.pdf>
- MOUFFE, Chantal, (1991). “Hegemonía e Ideología en Gramsci”. En: *Antonio Gramsci y la realidad colombiana*. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- O’DONNELL, Guillermo (2007). “Hacia un Estado de y para la Democracia”. En: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. [Libro en línea]. Consultado el día 2 de agosto de 2008 de la www.democracia.undp.org pp 25 - 62
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. [Libro en línea]. Consultado el día 2 de agosto de 2008 de la www.democracia.undp.org
- SANTOS, Boaventura De Sousa (Coordinador) (2005). *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica, México.
- SAXE-FERNANDEZ, Eduardo (2005). “La “governabilidad – gobernanza” como ideologema neoliberal globalista”. En: *Poder y Política en América Latina*. Teresa Castro Escudero y Lucio Oliver Costilla (Coordinadores). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, Centros de Estudios Latinoamericanos (CELA) y Siglo XXI editores, México.
- MARSHALL, T. H y BOTTOMORE, Tom (1998). *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza Editorial, Madrid.
- ZAMBRANO, María (1988). *Persona y Democracia. La historia sacrificial*. Anthros, Barcelona.