

ENTREVISTA



Francisco Goya, *Enterrar y callar*

LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA CIUDADANÍA Y LA REPRESENTACIÓN
EN EL PROYECTO DE AMPLIACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LA
DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA
ENTREVISTA A ALBERTO OLVERA

Ángel Sermeño*

Alberto Olvera fue director y es actualmente investigador titular del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Es Doctor en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2, y de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido profesor invitado en universidades de México, Brasil y Colombia e investigador invitado en las Universidades de California, San Diego y York, Canadá. Alberto Olvera es un especialista en el tema de la sociedad civil, tanto desde una perspectiva teórica como en el análisis empírico del caso mexicano. Desde el estudio de la sociedad civil, sus intereses intelectuales se amplían hacia las temáticas de la participación ciudadana, el control social del ejercicio de gobierno, la transparencia y la innovación institucional y la rendición de cuentas. Los libros coordinados por él son auténticos referentes a escala latinoamericana en cuanto a la renovación e innovación del discurso y la práctica democráticos en dimensiones que trascienden la arena electoral. Entre estos cabe citar: La sociedad civil de la teoría a la realidad (1999), México: COLMEX; Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina (2003), México: Fondo de Cultura Económica; La disputa por la construcción democrática en América Latina (2006), México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología/Universidad Veracruzana (co-coordinado junto con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi); Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: de la participación ciudadana al control civil (2006), México: Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones y

* Maestro en Ciencias Políticas. Correo electrónico: <angelsermeno@yahoo.com.mx>.

Estudios Superiores en Antropología/Universidad Veracruzana, 2006 (co-coordinado junto a Ernesto Isunza). Como activista civil, Alberto Olvera ha sido miembro de la Coordinación Nacional de la Alianza Cívica (1995-2001) y del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Apoyo a las Organizaciones Civiles (2004-2006), así como del Comité Técnico de Educación Cívica del Instituto Federal Electoral (2004). La presente entrevista fue realizada el 14 de octubre de 2008 en la ciudad de Xalapa, Veracruz, México.

—*Robert Dahl afirma, en La democracia y sus críticos, que la teoría democrática es una suerte de territorio finito en sus contornos, pero en cierto sentido inabarcable en su reflexión y estudio. Opera, dice, al estilo de una cinta de moebius que induce la sensación de infinito. Así que propongo, para efectos operativos, concentrar esta entrevista en torno a dos dimensiones muy concretas de la democracia, a saber: la representación y la ciudadanía.*

Bien a bien, no me decido por dónde empezar. Trato rápidamente de explicarme. Con el tema de la representación apuntamos a un universo de problemas vigentes y medulares para la teoría democrática que se concentran en la dimensión de la mediación entre sociedad y Estado o sistema político. Tal mediación hoy día no está libre de graves distorsiones que afectan a todo el concepto y sentido de la representación política. Por ejemplo, a los partidos políticos hoy se les achaca que se han vuelto maquinarias oligárquicas estatalizadas que secuestran a la política de la ciudadanía; y al Parlamento, que representa los intereses corporativos de los grupos de interés y no los genuinos intereses de la sociedad. Entonces, la —así podemos ya llamarle— crisis de la representación implica una revisión de los espacios y las formas de la participación política ciudadana. Y esto, en sí, es todo un universo problemático y complejo.

Con el tema de la ciudadanía, en cambio, nos adentramos a un territorio donde muchos de los estudios de los problemas de la democracia parecen querer encontrar las respuestas a sus muchos dilemas. No en balde la ciudadanía ha pasado de ser un tema marginal a, me parece, uno de los temas más socorridos dentro de la amplia agenda

de cuestiones que atraviesan el discurso democrático, a saber: su vínculo con la importancia de las identidades colectivas y la capacidad de movilización inherente que las identidades poseen; su relación con la justificación de los derechos y en especial la manera como promete redimensionar la justificación de los derechos sociales; su aporte al renacimiento del republicanismo clásico en la teoría democrática contemporánea y, en concreto, su importancia para proponer soluciones normativas a la participación política de calidad a través de la educación para la ciudadanía y la cuestión del ejercicio de virtudes cívicas.

Así que, entonces, ¿por dónde comenzamos? Bueno, en realidad, podemos intentar un abordaje simultáneo. Pero antes, ¿tú cómo ves la conexión entre estos dos temas: representación y ciudadanía, y la cuestión sobre el estado del discurso democrático?

—Obviamente son temas vinculados, pero no pertenecen al mismo ámbito problemático. La ciudadanía podemos comprenderla como el proceso a través del cual los sujetos de la democracia se construyen. La ciudadanía ha sido objeto de análisis diversos en tiempos recientes; por ejemplo, y paradigmáticamente, el “Informe sobre La democracia en América Latina”, coordinado por Guillermo O’Donnell y publicado en 2004,¹ que justamente se centra en una crítica de lo que él llama la “ciudadanía fragmentada”, que caracteriza a los países de América Latina. Al hablar de ciudadanía fragmentada, O’Donnell alude al hecho de que los derechos civiles, políticos y sociales son ejercidos de una forma altamente diferenciada entre los ciudadanos de América Latina, configurándose una enorme desigualdad entre ellos. Este hecho es el resultado de una forma precaria de la implantación democrática en la región.

La democracia presupone teóricamente que hay un agente, el ciudadano, que es capaz de tomar decisiones por sí mismo y ejercer sus capacidades racionales en la esfera pública. Sin embargo, si ese

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar/Altea/Alfaguara.

ciudadano carece de la protección jurídica e institucional necesaria para actuar como un agente autónomo, es evidente que se incumple el principio fundamental de la democracia.

El acceso desigual a los derechos para diversos tipos de ciudadanos nos indica que, a pesar de que en América Latina se han constituido en los últimos 20 años gobiernos democráticos, los derechos de ciudadanía son en verdad precarios y desiguales. Los derechos civiles son en la práctica negados para una importante proporción de la población. Los derechos sociales son escasos y de difícil acceso para las mayorías, además de políticamente condicionados en mayor o menor escala. La ciudadanía política, basada en el único derecho universal realmente existente en la región, el derecho de votar, queda en un estado de extrema precariedad, dado que los sujetos de la democracia, los ciudadanos, dependen de actores políticos para poder acceder a derechos fundamentales que deberían estar disponibles de manera universal. Este problema de la ciudadanía configura un espacio discursivo y analítico que pertenece al ámbito de las promesas incumplidas del Estado democrático.

Los problemas de la representación contemporánea son de una naturaleza distinta, aunque por supuesto hay que leerlos a la luz de los déficits de la débil constitución ciudadana que acabo de mencionar. La llamada crisis de representación tiene que ver con diversos tipos de problemas que confronta la operación de la democracia contemporánea; algunos de ellos son generales a todas las democracias, y otros son particulares a las democracias imperfectas de América Latina.

Los problemas generales de las democracias tienen que ver con la creciente pérdida de credibilidad de los partidos políticos, que se expresa a su vez como un problema de legitimidad, dada la creciente dilución de las fronteras ideológicas de los partidos y la insatisfacción de los ciudadanos con las funciones reales y el desempeño de sus representantes electos. La representación política autorizada y legitimada por la vía de las urnas está hoy en crisis porque los partidos han perdido el tipo de vínculo orgánico que tenían con la sociedad civil. En las democracias europeas occidentales de postguerra había una relación clara entre clases sociales, organización social y partido político, o sea un vínculo más o menos orgánico entre una estructura de clase, una

estructura de organizaciones asociativas y los partidos políticos que expresaban, además, proyectos ideológicos. En México, el sistema corporativo jugó un papel similar, pero en modo autoritario, lo cual trajo consigo la anulación de la ciudadanía. Pero el capitalismo contemporáneo ha diluido el concepto de clase obrera, ha diversificado el concepto del empresariado y constituido una pléyade de categorías sociales no asimilables a las viejas estructuras de clase, por lo que las relaciones históricas entre clase, organización y partido han desaparecido.

No ha sido posible reconstituir este vínculo en nuevas formas, por lo que todos los partidos políticos han copiado las prácticas norteamericanas y han adoptado un perfil mediático y propagandístico, deviniendo *catch all parties*, y en esa medida se han convertido más en partidos de líderes y menos en partidos orgánicos que expresen un proyecto político específico.

Ese es un problema general de las democracias del mundo, pero en el caso de América Latina se presenta asociado a otros déficits. La representación política, como todos sabemos, implica una duplicidad de elementos: de un lado, la autorización por parte del ciudadano a los representantes para que asuman decisiones en su nombre, y por otro, *accountability*, la rendición de cuentas. Ahora bien, esas dos dimensiones han sido históricamente muy frágiles en América Latina. Aun en democracias realmente existentes en nuestra región, encontramos que los procesos de autorización, pero sobre todo de *accountability*, nunca han funcionado de manera adecuada. La representación política en sí nunca fue realmente democrática en la mayor parte de nuestra región. A eso hay que añadirle hoy el hecho de que los partidos políticos se encuentran sumamente fragmentados y son organizacionalmente precarios, no provienen o no han sido creados de una tradición democrática: son partidos nuevos que han surgido en un campo político donde las ideologías están debilitadas, donde las identidades colectivas no se expresan por la vía partidaria y donde un conjunto de actores, proyectos e identidades quedan fuera del sistema político y aun del jurídico. Son actores que se mueven periféricamente, que no logran incorporarse, ni tener alguna aceptación o reconocimiento.

—Nos dibujas un panorama objetivo, pero no por ello menos problemático sobre la peculiaridad y complejidad de la condición ciudadana y de las debilidades de la representación democrática en América Latina. ¿Qué hacer ante este panorama que podemos calificar de pesimista? ¿Con estas condiciones de fragilidad de la ciudadanía y la representación, qué opciones viables son concebibles para reconstruir y reinventar las prácticas democráticas?

—Pienso que los regímenes políticos democráticos son conscientes de los problemas de legitimidad que antes he mencionado y tratan de reaccionar frente a estos retos de maneras diversas e igualmente complejas. Tomemos un ejemplo extremo para poder establecer claramente algunos procesos que quiero explicar.

Europa Occidental ha creado un supra-gobierno, la Comunidad Europea, que rompe con uno de los presupuestos históricos de la democracia: su anclaje espacial es un Estado-Nación. Se trata de un proceso de creación de una institución completamente nueva, que ha creado novedosas instancias de representación política supranacional, de las cuales los ciudadanos se sienten muy alejados. Se ha creado también toda una serie de cuerpos intermedios, basados en un discurso radical de representación de la sociedad civil en los espacios de consulta europeos. Se busca así compensar la representación política débil y fragmentaria. Las instancias adicionales de representación simbólica permiten suplir parcialmente el déficit representativo, pero para llenarlas la Comunidad Europea ha inventado algo nuevo: una sociedad civil paneuropea, que no existía en realidad. Ha sido una creación desde arriba: la Comunidad Europea ha diseñado instancias formalmente representativas/participativas y además ha creado a sus actores/sujetos, una sociedad civil internacional que en verdad ha sido inventada en el proceso.

Esto lo menciono para colocar en contexto lo que sucede hoy día en América Latina. Hace 20 años ya se reconocía que las democracias emergentes de América Latina vinculaban débilmente al gobierno y a la sociedad, y se pensaba que este déficit podía resolverse mediante la apelación a la sociedad civil, a la participación ciudadana y otros vínculos entre sociedad y Estado que no pasaban por la vía electoral. Este

problema fue interpretado por otros como un déficit de gobernanza: el ejercicio del poder democrático ya no podía basarse en la decisión soberana de la autoridad, sino en un conjunto de alianzas público-privadas que deberían permitir la mayor eficacia del gobierno y la cercanía de éste con las necesidades de los ciudadanos.

Emergen así conceptos, discursos que, sea desde el campo de lo social: sociedad civil, capital social, tercer sector, o desde el punto de vista de la administración pública: gobernabilidad, gobernanza, apuntaban en la dirección de que no es posible ya hoy día concebir a un estado autónomo de la sociedad, si es que ha de ejercer sus funciones democráticamente.

En América Latina, estos discursos dan lugar a una variedad de experiencias, no todas ellas igualmente felices en términos de la reconstrucción de las relaciones entre ciudadanos y gobierno. Por ejemplo, en los 90 hubo una oleada de procesos de descentralización que dio lugar a experimentos muy diversos en Colombia, en Perú, en Venezuela, algunos de los cuales derivaron en la creación de nuevas instancias de gobierno tanto local como regional. La creación de gobiernos más cercanos a la gente no significó necesariamente una mejora de legitimidad o de las funciones gubernamentales. En algunos casos la descentralización condujo a la fragmentación del poder estatal y a la generación de nuevos conflictos políticos inter-regionales y/o inter-élites políticas, como en Bolivia.

En otros casos, donde los gobiernos ya eran federales: Brasil, México, Argentina, este discurso no necesariamente se tradujo en una nueva dinámica, especialmente en México, donde el carácter tardío de la transición ha conducido a una asombrosa continuidad en las prácticas de gobierno, en contraste con Brasil y Argentina, donde ha habido experimentos más interesantes, ante todo en Brasil, que es el país de la gran innovación participativa. Esta capacidad, única en América Latina, se explica por factores diversos, entre otros que Brasil fue el único país que generó un nuevo partido de izquierda, real y completamente nuevo, un partido ajeno a las tradiciones políticas anteriores, que vinculó a movimientos sociales, intelectuales y sectores progresistas de la iglesia, tornándose así en el portador de experimentos democráticos que

llevaron la democracia a un nuevo nivel de desarrollo práctico e institucional.

Observamos hoy a nivel global una experimentación con diversos mecanismos de contacto entre ciudadanos y gobierno que permiten una mayor cercanía, los cuales pueden leerse como democratización de la democracia desde abajo o como nuevos métodos de gobernanza. Estos experimentos han tenido muy diversos resultados prácticos, pero en todo caso nos indican que las democracias contemporáneas, en general, viven hoy una etapa distinta a la de postguerra, en la que los ciudadanos no se conforman con un rol pasivo y donde los déficits de legitimidad se resuelven en la política cotidiana y no solamente en los campos electorales.

En América Latina, esa situación se expresa también como una experimentación creciente que acompaña a las democracias emergentes, la cual todavía no ha arrojado resultados conclusivos y tampoco ha resuelto los problemas de legitimidad.

—Soy un lector entusiasta del trabajo colectivo que un grupo destacado de intelectuales latinoamericanos realiza —entre los que tú destacas en su liderazgo— sobre el tema del cambio político de las décadas recientes en América Latina. Al respecto, destacan los títulos de “Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina”, “La disputa por la construcción democrática en América Latina” y “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil”. Se trata, creo, de un trabajo colectivo brillante que piensa muy seriamente la redefinición de la relación entre Estado y sociedad en América Latina, sin dejarse atrapar por los corsés metodológicos que el pensamiento anglosajón suele imponer. Es decir, no se desprecia el aporte conceptual de la politología y la sociología política forjada en contextos nor-atlánticos, pero dicho marco categorial suele ser adaptado con mucha creatividad a los dilemas propios de la región latinoamericana. Algo me parece claro: estamos ante un ejercicio intelectual colectivo de resignificación de las ideas vigentes sobre la política y la democracia en la región latinoamericana. Sobre algunos puntos concretos resultados de este esfuerzo, tengo algunas inquietudes que explorar. Pero antes, ¿cómo se explica la consolidación de esta madurez intelectual colectiva? ¿Su gestación ha sido

*espontánea o existen condiciones socio-estructurales que lo posibiliten?
¿Qué horizontes le vislumbras?*

—La investigación reciente, cada vez más abundante en América Latina, sobre experiencias de participación ciudadana, mecanismos de control social e innovaciones democráticas de diverso cuño, es el resultado, creo yo, de dos factores centrales.

El primero de ellos es la práctica de los propios actores sociales. Los actores sociales en general no esperan a que los intelectuales propongan ideas, sino que crean y experimentan con base en sus propias orientaciones e intuiciones, como lo demuestra el caso paradigmático del presupuesto participativo en Porto Alegre, que empieza en 1989, mucho antes de que el discurso de la participación existiese como un discurso hegemónico a nivel global. El presupuesto participativo se convirtió en un objeto de investigación, de admiración, de emulación, mucho después de su propia creación, cuando esta práctica social obligó a los analistas a pensar en las implicaciones democráticas del experimento. Por otro lado, hay que considerar también el mundo de la crítica de la democracia realmente existente, y la emergencia de discursos como el de la sociedad civil y otros que lo han acompañado posteriormente, como el del capital social, *accountability*, y toda la agenda que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y algunas ONG internacionales, impulsaron a nivel global. Este proceso fue un incentivo para el debate y para el desarrollo del conocimiento, pues esta moda intelectual reflejaba los avances conceptuales que se venían gestando en la academia, que en el mundo europeo se referían a la emergencia de la teoría habermasiana, críticas de diversa índole a las democracias realmente existentes, las teorías de los nuevos movimientos sociales y toda una gama de construcciones intelectuales que rebasaban el campo problemático tradicional de los partidos políticos y la administración pública como técnica administrativa y gerencial.

En años recientes, en América Latina, esta conjunción de práctica social, aprendizaje teórico y normativo, y moda intelectual, explica la apertura del espacio de discusión sobre la naturaleza del proceso de democratización.

—Más allá de la presencia de ambivalencias, peligros y contradicciones socio-históricas, el conjunto de trabajos arriba citados estudian cómo se abre camino en América Latina un proyecto “democrático participativo” que, en sucesivas etapas, y poniendo acento en categorías diversas, ha impulsado la construcción de ciudadanía en la región y ha buscado la transformación institucional que posibilite una nueva interacción entre la ciudadanía y el Estado. De manera más específica, se ha intentado incluir en la propia lógica de funcionamiento de las instituciones democráticas los principios de participación y deliberación, lo cual plantea el desafío de diseñar o rediseñar las reglas, las instituciones y las prácticas culturales que mejor permitan su establecimiento en la vida pública. Desde tal perspectiva, puede observarse que las categorías, que en este momento apuntalan ese proyecto, giran todas en derredor del objetivo de alcanzar la rendición de cuentas por parte de los representantes a sus representados, de modo tal que “rendición de cuentas” hace referencia a nociones asociadas, tales como auditoría ciudadana, vigilancia del gobierno y accountability. Desde esta perspectiva, a tu juicio, ¿qué modificaciones en las reglas de las instituciones permiten la rendición de cuentas? ¿Crees o no que es utópico pensar que estas nuevas formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos van a llegar para quedarse? ¿En tu opinión, la sistematización conceptual de estas experiencias documentadas abren más interrogantes que respuestas? Y de ser así, ¿cuáles serían los peligros que enfrenta esta referida pluralidad de discursos y de experiencias participativas en América Latina? Por ejemplo, pienso en la interesante noción acuñada por ustedes: “confluencia perversa”.

—Tal vez la noción de “confluencia perversa” ayuda a discutir este punto, porque, como apuntaba antes, las nuevas preocupaciones intelectuales que se manifiestan en la oleada de investigación sobre participación, rendición de cuentas, sociedad civil, etcétera, es una consecuencia de varias tendencias que operan simultáneamente. Por ejemplo, el hecho de que la banca internacional de desarrollo y ciertas ONG internacionales se hayan apropiado de los mismos conceptos que los actores sociales utilizan para llevar adelante sus luchas democratizantes, ilustra el riesgo inherente a una utilización de los mismos

conceptos para fines que no necesariamente son iguales. La “confluencia perversa”, el concepto que acuñó mi colega Evelina Dagnino, alude precisamente al hecho de que los gobiernos y diversos actores sociales, usando las mismas palabras, impulsan proyectos políticos distintos provocando, naturalmente, una gran confusión conceptual y política.

Esta confusión también se expresa como una mezcla, en la práctica, de elementos de manipulación política y de utilización completamente estratégica de la participación, con elementos que pueden considerarse innovadores y democratizantes. ¿Cómo dilucidar una cosa y la otra en las prácticas de la vida diaria? Yo creo que tenemos que ser extremadamente cuidadosos, pues el hecho de que se ha vuelto políticamente correcto hablar de ciudadanía, participación ciudadana y rendición de cuentas conlleva el riesgo de que muy diferentes prácticas se legitimen discursivamente con los mismos conceptos.

México es un ejemplo paradigmático de este riesgo, pues desde muchos años atrás, en la época del presidente De la Madrid (1982-1988), el gobierno impulsó, por razones tecnocráticas, instancias de participación ciudadana, creó consejos diversos y algunas instituciones que hipotéticamente deberían permitir al ciudadano intervenir en el control de aspectos específicos de la política pública. Después, el presidente Salinas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, creó comités que eran una especie de contraloría social de obra o proyecto, los que en ningún caso funcionaron como instancias de empoderamiento ciudadano. En años subsiguientes, sobre todo a partir de la presidencia de Fox, hemos tenido una sacralización del discurso de la sociedad civil, lo cual no ha rendido resultado alguno en la construcción efectiva de ciudadanía.

En México, parte de la crisis de legitimación de los regímenes democráticos se resuelve apelando a discursos participativos que son políticamente correctos, que crean la ficción de la participación, pero que no la ejecutan, logrando con ello tan sólo deslegitimar el propio discurso de la participación.

En otros países latinoamericanos ha habido experimentos muy diversos en estos campos, con resultados desiguales: desde experiencias positivas brasileñas en materia de presupuesto participativo y de consejos gestores de políticas públicas, hasta procesos concebidos y

ejecutados de arriba abajo, como el de Argentina, donde se crearon presupuestos participativos y algunos consejos que emulan a los gestores de Brasil, pero que tienen muy poca influencia de las bases y terminan siendo experimentos de orden burocrático-administrativo.

En el caso de Chile, un gobierno abiertamente neoliberal, ha decidido que la ejecución de amplios campos de la política social sea privatizada mediante contratos y convenios con organizaciones de la sociedad civil, por lo que la participación es en realidad un nombre que oculta la privatización de la política pública.

Estos procesos deben alertarnos sobre el hecho de que la participación no es una fórmula mágica para democratizar los regímenes democráticos, pues, de un lado, la participación puede ser entendida sea en patrones neoliberales o sea en términos propiamente participativos; también puede ser directamente simulada o fingida, además de que —y esto es tal vez el factor más complejo— la implementación de cualquier mecanismo de participación nos plantea ingentes y nuevos problemas de representación. ¿Cómo se representa a la sociedad civil, que es de suyo heterogénea y plural en las interfaces de relación directa con los gobiernos, sean nacionales, estatales o locales? Y aquí nos enfrentamos a una enorme paradoja, pues la práctica nos demuestra que la representación civil es, en la inmensa mayoría de las veces, políticamente autorizada, es decir, es el Estado mismo el que selecciona a sus interlocutores, el que termina definiendo quiénes son los representantes de la sociedad civil. En la mayor parte de los casos, este hecho conduce a la deslegitimación de los espacios de participación, lo cual podemos corroborar, por ejemplo, en los consejos municipales de planeación del desarrollo en México, en los que el presidente municipal es quien decide quién participa, lo mismo que en la escala federal sucede con los consejos consultivos de las secretarías de Estado o de programas de políticas públicas.

Un ejemplo sudamericano: en Brasil, los miembros del Consejo Económico y Social fueron nombrados por el presidente Lula, así que los representantes de la sociedad civil fueron seleccionados por el propio Estado. Uno se pregunta: ¿podría hacerse esto de otra manera? Nos enfrentamos a un problema mayor, porque en efecto, la representación de lo diverso y de lo heterogéneo (la sociedad civil) no tiene una sola

solución pragmática, ni normativa. Las preferencias de los ciudadanos sobre alternativas diversas no tienen un mecanismo de expresión adecuada, pues el campo de la sociedad civil es un campo en disputa permanente, una disputa simbólica respecto de causas y problemas. El discurso de la participación opera en el vacío de resolución del problema de la representación.

—*La noción de ciudadanía posee un arsenal de elementos democratizantes que en los tiempos recientes, como sus trabajos han mostrado, han sido redescubiertos buscando una noción ampliada de ciudadanía. En un contexto como el de los procesos de cambio político en América Latina, la categoría de ciudadanía ha sido reapropiada por los movimientos sociales para, entre otros objetivos, coadyuvar a la construcción de nuevos sujetos sociales activos que exigen reconocimiento y luchan por sus derechos. En ese camino, la ciudadanía ha visto trascender sus usuales interpretaciones liberales que, sin duda, reivindican la inclusión, participación y pertenencia a un sistema político pre existente pero que ahora da cobertura a mayores exigencias y reclamos democráticos. ¿Cuál es tu balance de esta recuperación ampliada de la noción? ¿Cuáles serían, en contraste, los principales peligros de su reutilización en, digamos, clave neoliberal?*

—Pienso que para la mayoría de los países de América Latina el concepto de ciudadanía sigue siendo todavía secundario y marginal. Brasil es el país donde el discurso de la ciudadanía se convirtió en un eje articulador, incluso identitario, durante algún tiempo. Allá los movimientos sociales recurrían a un discurso de derechos y usaban de la nación *arendtiana* del derecho a tener derechos como un principio, por lo que, desde su perspectiva, la ciudadanía se construía en la lucha misma por los derechos. En otros países de la región, no encontramos esta misma correlación, pues la mayoría de los movimientos sociales ha operado en la ausencia de un concepto explícito de ciudadanía. Lo que hemos experimentado desde hace algunos años es lo que algunos autores llaman una *inflación del discurso de derechos*, que en realidad emana más bien del ámbito de las ONG y del campo académico, y que se expresa en términos de exigibilidad de derechos.

En general, en donde más fuerza tiene el discurso de los derechos es en los países en los cuales la ciudadanía efectiva es más frágil y donde hay menos movilización social. Parecería una vía alternativa para la consecución de los derechos de ciudadanía, a través de la construcción de instituciones que garanticen derechos. México es un ejemplo paradigmático: creamos el Instituto Federal Electoral (IFE) que garantizaría los derechos políticos de los mexicanos; creamos después el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) como una instancia que garantizaría el derecho a la información; ya antes se crearon las Comisiones de Derechos Humanos como instancias que garantizaran los derechos civiles (aunque en otros países el campo de acción de los *ombudsman* es más grande que el de los derechos civiles). El reconocimiento político de la debilidad de la ciudadanía condujo a la creación de instituciones que garantizaran los derechos como vía de desarrollo de la ciudadanía; una vía cuasi-estatal e institucional que parte del reconocimiento objetivo de la debilidad de los actores sociales. Por más que estas instituciones constituyen un avance relevante en relación con situaciones previas en las cuales no había alternativa jurídica e institucional para ejercer los derechos de ciudadanía, lo cierto es que esas instituciones no pueden suplir la movilización misma de la ciudadanía ni mucho menos la acción del Estado en términos de política pública. Además, y esto es tan importante como lo anterior, los estados de América Latina padecen una debilidad fundamental, que es la falta de calidad y de autonomía del poder judicial y la ausencia de *accountability* de este poder; en otras palabras, la ausencia de un Estado de Derecho que pueda garantizar a los ciudadanos el cumplimiento de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución.

En México, cargamos además con el peso muerto de una Constitución vieja que sigue utilizando el viejo lenguaje de las garantías individuales y no el de los derechos humanos, mientras que otros países de la región han emprendido un activismo jurídico que ha modernizado conceptual e institucionalmente la defensa de los derechos. Claro que esto no necesariamente se ve reflejado en una generalización de la condición efectiva de la ciudadanía, que requiere otros procesos políticos para materializarse.

Apunto entonces a que la construcción de ciudadanía puede ser pensada como una estrategia de empoderamiento de la sociedad por la vía de la efectivización de los derechos y que tiene una doble estrategia en América Latina: una es la lucha social y la intervención ciudadana en la política pública, y otra es una estrategia institucional que se expresa en la creación de aparatos garantes de derechos.

Pienso que estas dos estrategias tienen que seguir siendo aplicadas y complementarse mutuamente, pero para que ellas funcionen se requiere que los estados tengan responsabilidad, escuchen a la ciudadanía y se vean obligados por razones políticas y jurídicas a responder a sus necesidades. Por tanto, hay que garantizar la autonomía efectiva de los órganos garantes de derechos; en México, estamos yendo exactamente para atrás en este terreno en los últimos años.

—Algunas experiencias que abren la posibilidad de fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos de control y supervisión por parte de la ciudadanía en las instituciones representativas son, en opinión de Enrique Peruzzotti, tres formas novedosas de intervención civil que engloba bajo la noción de accountability social y que identifica como: a) el asociativismo cívico; b) los movimientos sociales y, c) el periodismo de denuncia. Estas tres medidas que encarnan el accountability social no son en sí mismas novedosas, aunque su invocación, así como su uso concreto y frecuentemente eficaz, registra un incremento significativo y, ante todo, permite que la acción ciudadana se exprese con un vigor que permite sostener una respuesta propositiva a las visiones más críticas y desencantadas respecto de la viabilidad de la participación política. Es decir, se trata de una nueva forma de politización que se encuentra en un franco proceso de expansión y desarrollo y que tiene como objetivo primordial el intentar robustecer y mejorar el funcionamiento, como decíamos, de los mecanismos de control y supervisión de las instituciones representativas. ¿Cuáles son los verdaderos alcances de estas experiencias? ¿Cuáles sus principales riesgos? ¿Qué condiciones sociales posibilitarían su consolidación? ¿Existe la suficiente inventiva y creatividad para adaptar las lecciones de estas experiencias en traducciones institucionales que

respeten los principios de la democracia liberal al mismo tiempo que incrementen su desempeño declinante?

—Las experiencias de este campo se centran en el concepto de *accountability social*, que en español podemos denominar “contraloría de los ciudadanos”. Es uno de los campos promisorios y tal vez más cercanos a la práctica social y que debe ser utilizado en la implementación de una democracia participativa. Coinciden en el campo de la contraloría intereses muy diversos: primero, los de los ciudadanos, quienes quieren tener voz en las decisiones y control en la función de los gobiernos; segundo, el interés de organismos internacionales, que financian proyectos de política pública y están hartos de la corrupción masiva y la brutal ineficacia del Estado; tercero, la atención de los medios de comunicación, que saben que la denuncia de los excesos del Estado es noticia y por ello han llevado a cabo uno de los tipos de *accountability social*: el escándalo. Sus efectos son limitados, y en ausencia de las prácticas anteriores no sirve a los fines de la democratización. Todo este modelo apunta a una relación entre gobierno y gobernados del que surge un control civil *post factum* del gobierno, que es una de las prácticas democráticas con relativa viabilidad política y que con más generalidad encontramos hoy día en México.

Pongo dos ejemplos: hace ya 10 años un grupo de mujeres de Chihuahua, integradas en la Red Ciudadana de ese Estado, emprendió el primer ejercicio de control del poder legislativo que ha habido en México. Se trataba de amas de casa que dedicaron su tiempo libre a checar cuántos y qué diputados iban a las sesiones, cómo votaban cada ley, cuántos viáticos solicitaban, cuántos empleados tenían. Luego publicitaban en la prensa local sus hallazgos. Esta fue una forma novedosa de control civil del desempeño de los diputados. Es un experimento que después fue copiado académicamente en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y que reflejó en su momento ese espíritu de control político desde la ciudadanía.

Pueden mencionarse otras iniciativas, tal vez menos vistosas, pero más constructivas; por ejemplo, algunos consejos de desarrollo sustentable en áreas naturales protegidas, y ciertos consejos de cuencas hidrológicas, en los que actores locales intervienen, en razón del propio

interés que tienen en los micro-procesos de política pública, participando en y vigilando a las instituciones del Estado. Otro ejemplo son los enfermos de VIH-SIDA que han creado, por razones obvias, asociaciones que se abocan a vigilar el manejo de los medicamentos, y así sucesivamente podemos encontrar experiencias que nos indican que hay sectores de la sociedad civil activados democráticamente.

Hemos de decir que, por importantes que sean estas prácticas sociales en la construcción de la democracia y en el fortalecimiento de la ciudadanía, no dejan de ser experimentos muy parciales y localizados en México. La única forma en que podemos imaginar que la relación entre ciudadanía y Estado se reconstruya sobre bases democráticas es que las prácticas participativas se realicen no solamente en el campo de la contraloría social, sino en el campo más amplio del *accountability*, que implicaría hablar de la intervención en el campo de las decisiones de política pública y en la vigilancia de su ejecución.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que no se puede pensar en una sociedad civil que participa todo el tiempo, pues eso es imposible en términos materiales, económicos y humanos. La participación es una actividad especializada que requiere recursos humanos y materiales y, por consiguiente, no está al alcance de todos los ciudadanos. Cualquier práctica participativa será siempre fragmentaria y básicamente autoasumida, es decir, una práctica en la que los ciudadanos asumen por decisión propia una representación que no les es conferida, y que sin embargo es funcional y simbólicamente importante para la democracia. También es importante considerar que si la participación no necesariamente resuelve los problemas de fondo que tiene la política formal, sí amplía el campo de la política, crea espacios públicos y promueve prácticas deliberativas que construyen, en la práctica, ciudadanía.

La participación ciudadana, para desarrollar su potencial democrático, tiene que estar orientada a la construcción de ciudadanía generalizada, a promover el acceso universal a los derechos para toda la población y no a la defensa parcial de intereses, porque si no tomamos este criterio normativo esencial, la participación puede desarrollar aspectos perversos y no deseables, como el fortalecimiento de quienes ya son poderosos, y llevar a una mayor segmentación en el acceso a

los derechos, fortaleciendo el particularismo que ha caracterizado a la política mexicana. Eso es lo que hacen hoy los sindicatos, y algunos movimientos sociales locales. Dejar atrás la defensa de los privilegios especiales, del interés puramente local o sectorial, es una tarea que tienen por delante la mayoría de los movimientos sociales mexicanos.