

Precisiones para analizar experiencias de participación, controles sociales y representación. Herramientas conceptuales y prácticas comparadas México-Brasil.

Isunza Vera Ernesto.

Cita:

Isunza Vera Ernesto (2010). Precisiones para analizar experiencias de participación, controles sociales y representación. Herramientas conceptuales y prácticas comparadas México-Brasil. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/341>

**Precisiones para analizar experiencias de
participación, controles sociales y representación.
Herramientas conceptuales y prácticas comparadas
México-Brasil.**

Ernesto ISUNZA VERA
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)
eisunzav@cieras.edu.mx

Área temática: Política comparada
Sub área temática: Política subnacional comparada

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

PRECISIONES PARA ANALIZAR EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN, CONTROLES SOCIALES Y REPRESENTACIÓN. HERRAMIENTAS CONCEPTUALES Y PRÁCTICAS COMPARADAS MÉXICO-BRASIL.¹

Ernesto Isunza Vera²
CIESAS (México)
Junio de 2010

RESUMEN

A partir de la reflexión sobre diversas experiencias de innovación democrática en América Latina, el ensayo trabaja la clarificación conceptual necesaria para ubicarlas en el debate contemporáneo internacional sobre temas como la participación ciudadana, los controles sociales sobre los agentes del Estado, la representación política y las relaciones sociedad/Estado.

En la ponencia se presenta la perspectiva de sistemas de participación-representación-control, a partir de análisis relacionales en tres escalas analíticas: sistema-dispositivos-interfaces. Finalmente, se ejemplifican estas nociones conceptuales con los hallazgos de un estudio de actores y redes sociales (y relaciones socio-estatales) en México y Brasil

I. INTRODUCCIÓN

Este ensayo presenta un marco analítico para comparar experiencias de políticas de rendición de cuentas (*accountability politics*) (Fox, 2006; 2007) en México y Brasil,³ y se utiliza en cuatro casos en los que la arquitectura de la participación ciudadana se orienta al control de políticas públicas. Se trata de articular una noción que toma en cuenta diferentes formas de interacción que actualmente se abordan, de manera indistinta, como “control”, “participación” y “representación”. La perspectiva analítica que aquí se avanza debe comprender las “diferentes *accountabilities*” (vertical, horizontal, transversal, etc.), para aportar en el proyecto de profundización de la democracia.

Este ensayo lleva a cabo cuatro precisiones conceptuales. En primer lugar, expone la lógica de la rendición de cuentas basada una noción de red de actores investidos de diferentes roles que pueden reducirse a cuatro tipos básicos: (i) actores societales, (ii) sociales, (iii) estatales y (iv) estatales configurados como agencia de rendición de cuentas.

¹ Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010. Una primera versión de este trabajo se presentó en el Coloquio “The Recognition of Equality and Difference: Transnational Perspectives on Democratization in the Americas”, celebrado el 27 y 28 de noviembre de 2009, en Québec, Canadá; agradezco los comentarios de los participantes en el Coloquio de Québec que me llevaron a aclarar algunos argumentos aquí vertidos.

² Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Director del Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS) del CIESAS. Correo electrónico: eisunzav@cieras.edu.mx. Sitio en Internet <http://ccs.cieras.edu.mx>.

³ A partir de mi estancia posdoctoral en la Universidad Estatal de Campinas (Unicamp-Brasil) pude confrontar algunos de los presupuestos de este trabajo y realizar un estudio sobre los mecanismos de rendición de cuentas social y horizontal en la ciudad de São Paulo. Agradezco el apoyo institucional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México, la Unicamp y el CIESAS para la materialización de ese año en Campinas.

En segundo lugar, se elucidan las relaciones entre dichos actores, a partir de la idea de *interfaces*, y la articulación entre varias interfaces que denomino *dispositivos*. En este sentido, los dispositivos se enlazan de cierta forma, configurando los sistemas de control que permiten (o no) la rendición de cuentas, para lo que exploro una perspectiva diacrónica de estos sistemas.

La tercera precisión es sobre los diversos tipos de rendición de cuentas (horizontal, vertical, social, etc.) y su relación con otros significados próximos como transparencia, punición, participación, etc.

En cuarto, y último, lugar comparo dos formas concretas de ejercicio del control por parte de actores de la sociedad: por un lado, sujetos colectivos que controlan a actores estatales (que implica también el problema de la representación dentro de la sociedad) y, por el otro, los mecanismos de control intraestatales.

Estas cuatro precisiones se ponen en marcha en la descripción y análisis de procesos de participación ciudadana orientados al control de políticas públicas en México y Brasil. Finalmente, ofrezco algunas conclusiones tentativas en el apartado final de este ensayo.

II. ACTORES DE LA POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En Latinoamérica se ha experimentado la multiplicación exponencial de experiencias orientadas por la noción de rendición de cuentas (o *accountability*)⁴ y de control social sobre los actores estatales, las cuales han sido estudiadas como ejemplos de innovación democrática (Gurza e Isunza, 2010), imponiéndose la necesidad de abordarlas de manera sistemática para evaluar sus características, limitaciones, interacciones y, principalmente, su potencial democratizador en un contexto de disputa de proyectos políticos (Dagnino, 2002; 2007) que, en la esfera pública, superponen significados de nociones clave como “participación”, “representación”, “control”, “transparencia” o “legitimación”.

La idea de rendición de cuentas (*accountability*)⁵ debe entenderse como una forma de activación-actualización de la legitimidad en las relaciones de representación democrática, así la relación representante-representado cuenta no sólo con un acto de autorización del representante, sino también con el control del primero por medio de la acción directa del segundo, o gracias a la acción de un agente controlador que actúa en nombre del representado.⁶

El fenómeno de la representación sólo es lógicamente concebible partiendo del hecho de la autonomización de dos entes que actúan con un nuevo estatus (representante-representado) y con ciertas características. Es así como la reconstrucción histórica de la representación política puede ser una ventana para mirar las relaciones

⁴ El Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) opta por la palabra *responsabilización*, para referirse a lo que en este ensayo denomino rendición de cuentas. Véase CLAD, 2000.

⁵ En otros escritos (Isunza, 2002; 2006) he fundamentando mi posición para utilizar sin ambages “rendición de cuentas” en lugar de “accountability”. Debido al uso poco común de “prestação de contas” en Brasil y al término español en varios países de habla española mantenemos el hábito de citar el término en inglés para referirnos a esto, aunque insistimos en la necesidad lingüística y política de insertar en el lenguaje académico y de la vida cotidiana la versión en nuestras propias lenguas.

⁶ Además de esta dimensión que se enlaza con la representación, la noción de rendición de cuentas implica la acción del representado que pide cuentas (petición de cuentas) y del representante que informa y justifica su acción (rendición de cuentas), lo que acarrea una sanción positiva o negativa del representado en el siguiente ciclo de esta relación.

entre sociedad civil y Estado (Urbinati, 2006), pero también puede iluminar los movimientos de construcción de instituciones estatales con algún grado de autonomía y orientadas al control de otros actores estatales, más allá de la arquitectura convencional de división de poderes republicana (Manin, 1997); de hecho, cada vez es más reconocido el valor de esas instituciones como innovaciones con fundamento propio y no como sucedáneos originados en un subdesarrollo del sistema político de los países de la periferia de Occidente (Moreno, Crisp y Shugart, 2003; Ackerman, 2007). Mientras tanto, en los últimos años hemos asistido a la institucionalización de experiencias en el espacio de la sociedad, en las cuales algunos actores se autonomizan actuando como representantes de un sub-público o de la totalidad de la sociedad. En este caso, como en el de las agencias estatales para la rendición de cuentas, estamos frente una realidad perenne que no es un sucedáneo de nuestras democracias imperfectas sino resultado de innovaciones que necesitan articularse en una constelación de interfaces entre actores, en el sentido de la construcción de un sistema general de representación/rendición de cuentas.

Dicho esto, la pregunta que surge de estas experiencias es ¿de qué actores se está hablando? ¿Cuáles serían sus principales características en la perspectiva de la representación y el control? De la primera autonomización que establece la democracia representativa surgen dos actores: el Estado y la sociedad. Retomo una noción de Estado⁷ en la cual se distinguen dispositivos⁸ formados por actores que portan proyectos políticos. Esos actores estatales, que pueden ser electos por la sociedad o investidos de su estatus a través de reglas o acuerdos de incorporación a la burocracia, son por lo tanto sujetos intencionales que actúan dentro de un contexto pautado por normas, tradiciones, intereses y discursos.⁹ De la misma forma, dentro de la sociedad se encuentra una gran diversidad de articulaciones de individuos, movimientos, asociaciones, redes, etc., que también están sustentados en la heterogeneidad de proyectos político-culturales, lo que se traduce en múltiples posibilidades de encuentros marcados por el conflicto, la disputa y la coordinación; tratando de hacer una distinción dentro de esta realidad plural, se definen diferencias entre actores que actúan individualmente (*ciudadanos*) y aquellos que lo hacen de forma organizada (*sociedad civil*), más allá de las diferencias radicales que se pueden observar entre proyectos, estatus y medios.

Hasta aquí tenemos tres tipos de actores, como resultado de una operación de máxima simplificación: sociedad (S), Estado (E) y sociedad civil (SC). Sin embargo, a partir de la lógica de autonomización efectivamente existente en nuestras sociedades, es

⁷ Mi perspectiva de interfaz comparte con Norman Long varios puntos, entre los cuales es preciso destacar una noción de Estado no como una entidad coherente y homogéneamente organizada, sino como un repertorio de dispositivos institucionales, sujetos intencionales y relaciones conflictivas. De la misma manera, reivindico la necesidad de hacer un análisis orientado al actor, lo que significa centrarse en las acciones y no en los discursos normativos o en las definiciones ideológicas (véanse De la Peña, 2007; Long, 1999).

⁸ Utilizo el término “dispositivo” para diferenciar una escala analítica respecto al “sistema” de control o participación y en referencia a las “interfaces” en las que se encuentran los actores, sean estatales o sociales. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua “dispositivo” es un “mecanismo o artificio dispuesto para producir una acción prevista” o una “organización para acometer una acción” (RAEL, 1992). En el siguiente apartado (III. Interfaces, dispositivos y sistema...) abordo la visión de conjunto entre estas tres nociones.

⁹ Estudios muy importantes sobre el Estado, a partir de una perspectiva centrada en el actor, pueden encontrarse en las obras de los colegas de Norman Long en la Universidad Agrícola de Wageningen (Países Bajos), así como en el Colegio de San Luis y en el CIESAS, en México. Entre ellos podemos citar los trabajos de Alberto Arce, Monique Nuijten, Pieter de Vries, Magdalena Villarreal, Gabriel Torres, Brian Roberts, Horacia Fajardo, Jan Douwe van der Ploeg y Ann Long.

preciso realizar una segunda revisión de la definición de conceptos en la esfera de los actores. Así, dentro del espacio del Estado podemos reconocer las instituciones dirigidas al control de otros actores estatales (sea esta una característica complementaria —como las comisiones de control parlamentario— o fundamental de ellas —como los ombudsman o los tribunales fiscalizadores de la cuenta pública): voy a llamar a estos actores agencias de rendición de cuentas (Arc). A favor de la claridad del argumento, conviene resaltar que algunos de los actores estatales modifican sus papeles en las diferentes situaciones analizadas, siendo identificados, en mi abordaje, en un primer momento como Estado (E) y, en un segundo momento, como agencias de rendición de cuentas. Por esto, los tipos básicos de actores, en la perspectiva adoptada, son:

Cuadro 1
Tipos de actores concernidos en la política de rendición de cuentas

S	Sociedad (actores individuales)
SC	Sociedad civil (actores colectivos)
E	Estado
Arc	Agencia de rendición de cuentas

III. INTERFACES, DISPOSITIVOS Y SISTEMA: SOBRE LAS ESCALAS Y LAS RELACIONES ENTRE ACTORES DE LA POLÍTICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

3.1. Interfaces (1): información, poder y provisión

El concepto de interfaz¹⁰ remite a la idea de un espacio constituido por sujetos intencionales (García Selgas, 1994) que tienen relaciones (la mayoría de las veces) asimétricas con otros sujetos, estableciendo así un espacio de conflicto, negociación y disputa (Long, 2007). Cuando los encuentros se dan entre sujetos sociales, se habla de interfaces sociales; cuando se dan entre actores de la trama del Estado hablamos de interfaces estatales y, de la misma forma, cuando las relaciones se dan entre actores sociales y estatales me refiero a ellas como interfaces socioestatales.

De acuerdo a lo explicado hasta ahora, concibo a los actores como portadores de proyectos político-culturales (estrategias de conocimiento, normas y valores) que se materializan en trayectorias que reconfiguran sus contenidos en las interfaces. La compleja materialidad de los actores precisa ser descrita, analizada y comprendida, y con esa finalidad propongo la utilización de una simple tipología que procura retener algunos de los elementos inteligibles de esas relaciones, con la finalidad de favorecer su estudio sistemático.

El punto de partida de este ejercicio es pensar los actores desde una lógica relacional, para lo cual es preciso definir lo que intercambian en esas interfaces, así como los sentidos lógicos de los intercambios. Después de varias tentativas y ensayos (Isunza y Hevia, 2006; Isunza, 2006a; 2008) llegamos a la formalización de tres grupos de significado, que pueden pensarse como intercambios de bienes “información”, “poder” y “bienes y servicios”, o, en términos de las acciones entre actores, como “hacer saber”, “hacer hacer” y “hacer tener”. De esta manera, propongo que los

¹⁰ Del inglés *interface* (que comparte la raíz latina *inter*=entre, en el medio o entre muchos, *facies*=superficie, vista o lado de una cosa), se define en las lenguas española y portuguesa como un recurso o dispositivo que permite la comunicación o interacción entre dos cosas, sistemas u organismos (RAEL, 1992: 1179; Buarque de Holanda, 2004).

inconmensurables contenidos de las relaciones entre actores en las interfaces pueden describirse y analizarse confrontándolos con los tipos propuestos. Por otro lado, cabe recordar que el sentido de las acciones puede acontecer lógicamente en tres formas:¹¹ originándose en el primer sujeto, en el segundo sujeto o en ambos sentidos.

Buscando una forma económica y austera de exponer esta perspectiva utilizo flechas que representan las relaciones y la nomenclatura descrita de los tipos básicos de actores. Una síntesis de lo desarrollado hasta aquí puede observarse en el *Cuadro 2*, donde están los términos básicos de la propuesta aplicada en el abordaje de las interfaces socioestatales (junto con las estatales y societales), así como algunos ejemplos concretos que puedan ayudar para su interpretación.

Cuadro 2
Tipos de interfaces socioestatales

Gráfico	Bien base del intercambio	Gramática relacional	Lógica de la acción	Ejemplos empíricos
S→E	Información	Sociedad informa al Estado	Hacer saber	* Consultas no vinculantes * Buzones de quejas * Encuestas de opinión de usuarios
S←E		Sociedad es informada por el Estado		* Campañas mediáticas estatales * Transparencia y acceso a la información gubernamental * Informes de labores
S↔E		Sociedad y Estado se informan mutuamente		* Consejos consultivos * Mesas de diálogo
S⇒E	Poder	Sociedad manda el Estado	Hacer hacer	* Elecciones * Referendo, plebiscito, mandato revocatorio
S⇐E		Sociedad es mandada por el Estado		* Políticas terciarizadas
S⇔E		Sociedad y Estado se mandan mutuamente		* Consejos deliberativos * Presupuestos participativos
S→E	Bienes y servicios	Sociedad provee al Estado	Hacer tener	* Impuestos
S←E		Sociedad es provista por el Estado		* Transferencias * Subsidios
S↔E		Sociedad y Estado se proveen mutuamente		* Obras con trabajo de los beneficiarios * Proyectos de co-inversión

3.2. Interfaces (2): poder y representación

Al reconocer la gran pluralidad de los encuentros reales entre actores, la herramienta de las interfaces puede articular un mirar analítico que retome una visión centrada en las relaciones de poder y conocimiento, que a su vez incluya la dimensión de la representación. De esta forma en las relaciones de rendición de cuentas en general, podemos tener los cuatro tipos de actores definidos con anterioridad y tres formas básicas de relación. Todavía sin llegar a la complejidad de los tipos de rendición de

¹¹ En la formalización de las redes sociales, las matrices representan en realidad cuatro posibilidades de conexión: la inexistente, con lazo entrante, con lazo saliente y con lazo recíproco (Hanneman, 2001).

cuentas que se verifican en la realidad, esquematizo la lógica de los dispositivos a partir de la configuración de las interfaces que los constituyen.

Cuadro 3
Actores y relaciones en las interfaces
de rendición de cuentas

Relaciones (ejemplos)		Sujetos	
S1→S2	Sujeto 1 informa al Sujeto 2	S	Sociedad
S1⇒S2	Sujeto 1 controla al Sujeto 2	SC	Sociedad civil
S1↔S2	Sujeto 1 provee al Sujeto 2	E	Estado
S1=S2	Sujeto 2 representa al Sujeto 1	Arc	Agencia de rendición de cuentas

Rendición de cuentas, como el término *accountability* en inglés, tiene la raíz etimológica latina *computare*, esto es, contar, calcular, ajustar y, en última instancia, controlar. El origen del término “controlar” es la palabra francesa “contre-rôle”¹² que remite al sistema medieval de cuentas que sería sistematizado en el actual método de las partidas dobles de la contabilidad moderna: se habla de otro “papel” (“rôle”, libro), donde el dueño de los bienes verifica las entradas y las salidas (los pasivos y los activos). Control, así, es control del soberano sobre las cuentas y, en el recorrido de la construcción de la modernidad (política, social, contable, etc.), el soberano se transformó de monarca en sociedad, “el pueblo soberano” (Hernández Esteve, 2002; Clemente, 2000).

Siempre que una totalidad social se escinde, creando una nueva relación de representación política, es preciso retener su término paralelo: el control. De esta manera, la rendición de cuentas está compuesta de un sujeto (S1) que se escinde de otro (S2) en una relación en la que el sujeto 1 es representado por el sujeto 2 (S1=S2); el sujeto 2 debe informar al sujeto 1 (S1←S2) sobre aquello que hizo (o no) a partir del momento de la materialización de esa representación, en la forma de una narración y justificación; basado en esa información, el sujeto 1 puede ejercer el control sobre el sujeto 2 (S1⇒S2) y punirlo o premiarlo, de acuerdo con el juicio elaborado a partir del acuerdo original, la información dada (de la cuenta hecha) y del ajuste entre ambas que el representado (S1) realiza.

En términos lógicos se puede concebir una experiencia de control que no se configure como rendición de cuentas efectiva (como los mecanismos de control entre actores estatales: eso no actualiza un control correspondiente y articulado con un ejemplo de representación); o también se puede pensar en experiencias de información de un representante a su representado justificando su acción, sin llegar de hecho a la rendición de cuentas (ya que, sin la facultad de control efectivo, de punición, no se verifica la rendición de cuentas en el sentido que aquí desarrollo). Teniendo en cuenta la política de rendición de cuentas (Fox, 2007), la perspectiva analítica expuesta hasta este momento define algunos tipos de interfaces (sociales, estatales y socioestatales) y determinadas formas de relación dentro de esas interfaces (control, información y representación), lo que en conjunto posibilita la configuración de auténticos casos de rendición de cuentas.

Es necesario reafirmar aquí que el concepto de interfaz está siendo considerado como la relación entre los actores en el punto de máxima densidad en las escalas de tiempo y espacio (Berger y Luckmann, 1968), esto es, las relaciones cara a cara que se articulan con otras interfaces, constituyendo dispositivos (en la perspectiva que aquí nos

¹² La raíz latina es “contra-rotulum”, contra-registro, esto es, una verificación hecha por el registro o cuenta doble (Muñoz, 2003).

ocupa) de control. El punto crucial para la profundización de una política de rendición de cuentas es esclarecer las formas concretas de articulación de esos dispositivos, de modo que puedan obtenerse los resultados más eficaces en términos de un sistema de control democrático, de acuerdo con la noción de representación democrática (Urbinati, 2007).

IV. ARTICULACIONES NECESARIAS: “LAS” RENDICIONES DE CUENTAS EN LA SENDA DE LA DEMOCRATIZACIÓN

4.1. Rendición de cuentas (1): definición y tipos

Es bien sabido que el uso actual de la noción de “accountability”, o rendición de cuentas, tiene como punto de referencia los trabajos de Guillermo O’Donnell (1994), en los cuales, entre otras cosas, se utilizan dos metáforas espaciales para hablar de las acciones de control sobre los gobernantes: la rendición de cuentas *vertical* [1],¹³ mediante la cual los ciudadanos controlan a los gobernantes con su voto, y la rendición de cuentas *horizontal* [2], que incluye las actividades de supervisión y contrapeso que agencias estatales desarrollan sobre otros actores del Estado. Poco tiempo después, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (1999),¹⁴ retomando la propuesta de las metáforas de O’Donnell, acuñaron el término rendición de cuentas *societal* [3 y 4] para referirse a las innovaciones que significaron los movimientos sociales, los escándalos mediáticos y el periodismo de investigación, en la lógica de la activación y el fortalecimiento de los dispositivos de control horizontal, según la terminología de O’Donnell.

Más allá de esas formas de participación de la sociedad en las actividades de control (que obligan a reflexionar sobre la dimensión “tiempo” en el tema de la rendición de cuentas, esto es, sobre la posibilidad de actualización del vínculo representante-representado durante todo el tiempo en que no se realiza la rendición de cuentas vertical-electoral), en muchas sociedades contemporáneas se verifican numerosas experiencias de participación de ciudadanos (de forma directa o a través de actores colectivos que ejercen alguna representación de subpúblicos —sean temáticos o espaciales— frente al Estado), participación que tiene una nueva característica: su materialización dentro del espacio estatal, para actuar como agencia de control, sin que los actores concernidos pierdan su estatus “ciudadano”. Ese proceso fue descrito por Goetz y Jenkins (2001) e Isunza (2002) como rendición de cuentas *diagonal* o *transversal*, respectivamente [5 y 6].¹⁵

Los fenómenos que Smulovitz y Peruzzotti definieron como rendición de cuentas societal fueron diferenciados por John M. Ackerman (2004a; 2004b) en dos

¹³ Remito al lector, con los números entre corchetes, al Cuadro 4, donde se pueden encontrar los diversos tipos de rendición de cuentas en una visión general que integra tanto las definiciones originales en la literatura citada cuanto nuestra propuesta de reformulación, que se explicará en los párrafos subsiguientes. Ese cuadro fue publicado por primera ocasión en Gurza e Isunza, 2010.

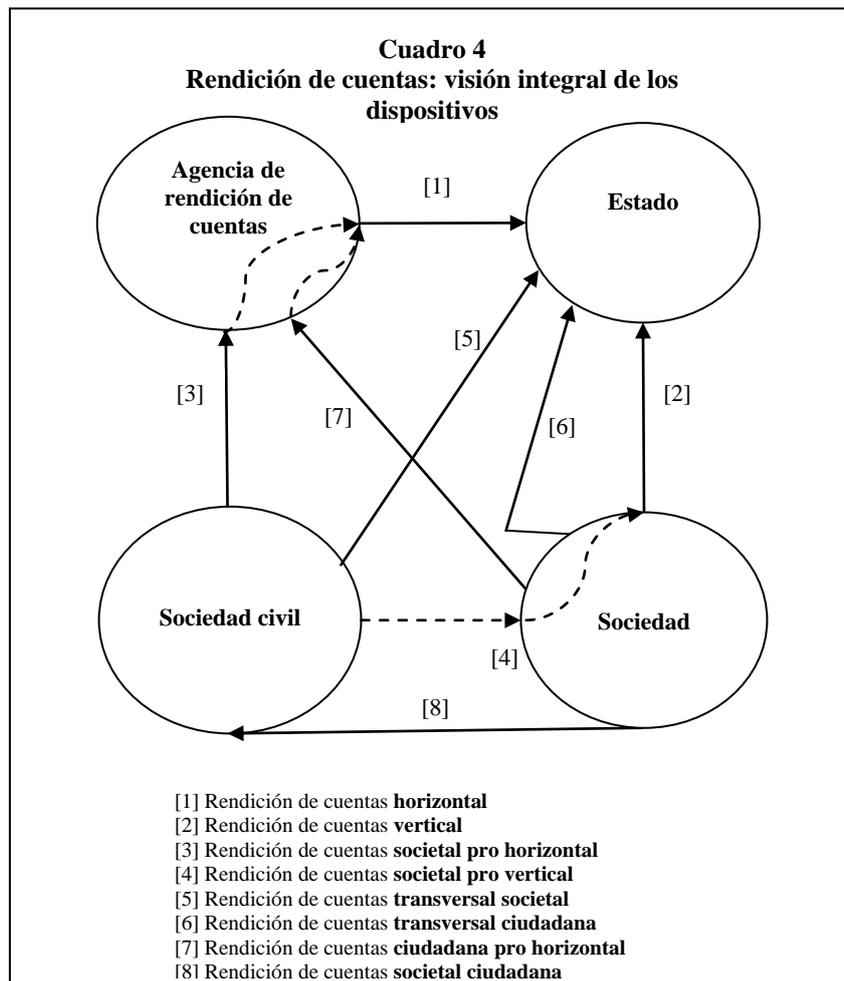
¹⁴ Una versión más avanzada puede encontrarse en escritos más recientes de Peruzzotti y Smulovitz (2002; 2006), en los cuales el término “societal” se modifica para convertirse en “social”, manteniendo sin embargo el mismo contenido.

¹⁵ Ni Goetz y Jenkins ni yo hicimos, en aquel momento, una diferenciación entre los actores sociales y societales, es decir, no diferenciamos las posibilidades del actor social inmerso en los dispositivos de control dentro del Estado como individuo (social) o como representante de algún público (societal). Como se argumenta a continuación, las diferencias pueden ser importantes en cuanto a la eficacia del sistema de rendición de cuentas, es decir, en la relación con otros dispositivos de control, pero también en lo que se refiere a los casos de rendición de cuentas de los representantes sociales (actores sociales colectivos) ante sus “representados”. Ejemplos de esto pueden encontrarse en Gurza y Castello, 2010.

tipos de acciones: por un lado, las realizadas por la sociedad civil, que se dirigen a la activación de los dispositivos de rendición de cuentas horizontal, llamadas “rendición de cuentas *horizontal impulsada por la sociedad*” [3], y, por otro lado, la fiscalización directa y la presión de la sociedad civil sobre políticas específicas, que el autor llamó “rendición de cuentas *directa en sentido vertical*”.

Así, una vez realizadas estas diferenciaciones, deben articularse dentro de una nomenclatura unificada los diferentes tipos de rendición de cuentas. Respetando las primeras definiciones y retomando los avances de los autores citados, se tendrían los ya descritos tipos de rendición de cuentas *horizontal* [1] y *vertical* [2], a los que podríamos sumar la *societal pro horizontal* [3] y la *societal pro vertical* [4]; la pro horizontal recupera la idea básica de Smulovitz y Peruzzotti en el sentido de la activación de los dispositivos horizontales, y la pro vertical se refiere a la influencia de las movilizaciones de la sociedad civil (así como a los medios de información) sobre el conjunto de los ciudadanos en calidad de electores.

Retomando la noción de “transversal”, como espacios institucionales dentro del Estado donde actores no estatales ejercen tareas de control, diferencio la rendición de cuentas *transversal ciudadana* [6], como los casos en que ciudadanos actúan de esa manera a título individual, y hablo de rendición de cuentas *transversal societal* [7], cuando las actividades de control son hechas por actores colectivos en nombre de la sociedad o de una parte de ella. Sólo restaría definir las actividades de control social sobre los actores de la sociedad civil que ejercen el rol de representación y que, por lo tanto, necesitan rendir cuentas a aquellos en cuyo nombre hablan: se trata de la rendición de cuentas *societal ciudadana*, o el control de los controladores sociales [8]. Un resumen del mapa general resultante puede encontrarse en el Cuadro 4.



Para finalizar este apartado, que define las relaciones lógicas entre los actores implicados en una política de rendición de cuentas, quiero señalar que la diferenciación entre los dos tipos de rendición de cuentas transversal puede iluminar las diferencias, en términos de fortalezas y debilidades, de algunos dispositivos que en Latinoamérica se reconocen como innovaciones institucionales democráticas. El Instituto Federal Electoral mexicano es un ejemplo de dispositivo transversal ciudadano, mientras que los Consejos gestores de política pública brasileños son muestra de dispositivos transversales societales. La distinción no es menor: la legitimidad de la representación que ejercen es, en el primer caso, presuntiva o simbólica y, en el segundo, por autorización (Gurza y Castello, 2010; Gurza e Isunza, 2010). Asimismo, la consistencia de la rendición de cuentas societal ciudadana, es decir, el control que los públicos o representados ejercen sobre estos ciudadanos representantes es mucho más difuso en el primer caso. Enseguida abordo con más detenimiento la configuración de estos dispositivos.

4.2. Rendición de cuentas (2): la dimensión temporal y los dispositivos

La propuesta analítica para abordar lo que defino como sistema de rendición de cuentas (que puede pensarse como constelación de dispositivos de rendición de cuentas configurados por múltiples interfaces de representación, información, provisión y control), necesita contar con la dimensión temporal. Los dispositivos de rendición de cuentas pueden activarse e insertarse antes, durante o después de la materialización de la política pública concreta que es objeto de control. Tanto las interfaces socioestatales como las estatales pueden ser observadas a lo largo del proceso de las políticas públicas.¹⁶ Así, un caso podría incluir, por ejemplo, la participación de actores sociales colectivos (SC) en actividades de control *ex post* (evaluación de políticas públicas) o de actores sociales individuales (S) en interfaces de configuración de políticas *ex ante* sólo en el plano informativo (investigaciones, censos, etc., en la fase de planeación), o una articulación de movimientos sociales (SC) que impulsan la activación de una agencia estatal, diseñada para el control de un actor estatal durante la implementación de la política de su interés (SC→Arc⇒E).

Buscando ilustrar brevemente la mirada sobre los dispositivos para la rendición de cuentas en la perspectiva diacrónica, en el Cuadro 7 muestro una comparación sintética de tres políticas muy diferentes en su concepción, alcances y formas de participación para el control. Primero, tenemos el Instituto Federal Electoral (IFE), que es la autoridad que organiza las elecciones federales (presidente, senadores y diputados) en México; el IFE tiene un grupo de nueve ciudadanos electo por una mayoría de dos tercios de los diputados federales para ejercer el control del máximo órgano de dirección del organismo (el Consejo General). Las tareas de control son responsabilidad del Consejo General, junto con 192 ciudadanos en los 32 órganos desconcentrados de las entidades federativas (seis personas en cada “Consejo local”) y 1,800 ciudadanos en el ámbito distrital (seis personas en cada Consejo distrital en los 300 distritos electorales). Ellos tienen formalmente competencias para ejercer el máximo control dentro del IFE (sólo los consejeros, conocidos como “ciudadanos”, tienen derecho a voto, sumados a los presidentes de cada consejo local y distrital; estos presidentes al mismo tiempo son jefes de la estructura burocrática de su ámbito). Dos hechos son dignos de destacar: la relación entre los consejeros y la ciudadanía no es un hecho

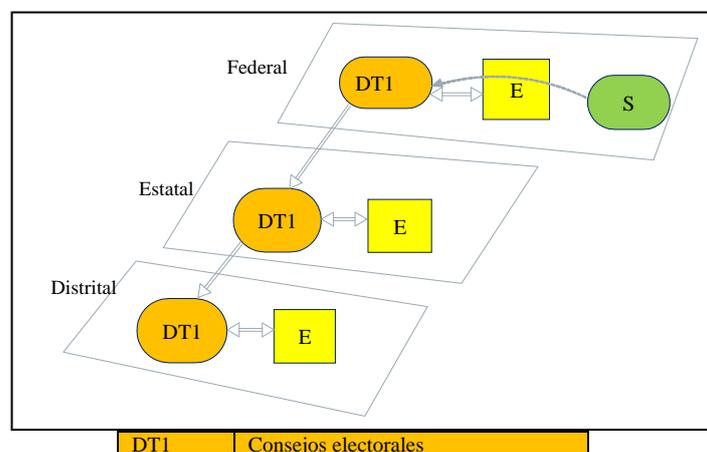
¹⁶ Para Cheibub y Przeworski (1999: 225) la rendición de cuentas es, sobre todo, un mecanismo *ex post*. Pero para Jon Elster (1999: 276) “cualquier sistema político descansa en una combinación de control *ex ante* y una rendición de cuentas *ex post*”. Además, creo en la importancia de la posibilidad de ejercer el control *durante* la implementación de las acciones de los representantes.

relevante sino hasta el momento de la celebración de las elecciones, cuando cientos de miles participan como miembros de las mesas electorales; y, en segundo lugar, que de manera paralela a la acción de control de la sociedad, funcionan agencias de rendición de cuentas diseñadas específicamente con esta finalidad (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, órgano especial del Ministerio Público Federal).¹⁷

La relación S=SC (ciudadanía “representada” por los consejeros electorales) no es un caso de “representación por autorización” sino de representación presuntiva, una representación mediada por el nombramiento de los diputados. Ya que los Consejos electorales serían ejemplo de un dispositivo de control transversal (donde representantes civiles actúan dentro del Estado) lo simbolizamos en el cuadro 7 con SC, que mantiene una relación de co-gestión con los funcionarios públicos del IFE (representado con E) para realizar las elecciones, mediar en las disputas partidarias y asegurar la disciplina en la estructura institucional. Como se verá más adelante, éste es apenas uno de los muchos dispositivos que conforman el sistema de gestión de las elecciones federales mexicanas, que incluye el control de los actores estatales y los partidos políticos.

Una forma esquemática de describir este dispositivo de control transversal ciudadano la presento en el cuadro 5, donde los consejos ciudadanos del IFE se grafican como dispositivo transversal 1 (DT1), los funcionarios públicos del mismo instituto como aparato estatal (E) y la ciudadanía en general (S) es representada de manera simbólica o presuntiva, a través de la elección por los diputados federales de los consejeros del Consejo General del IFE. Como puede observarse, la estructura del IFE se conforma por tres ámbitos (distrital, estatal y federal), y un sentido de legitimación/representación “de arriba hacia abajo”.

Cuadro 5
Análisis relacional del IFE como dispositivo



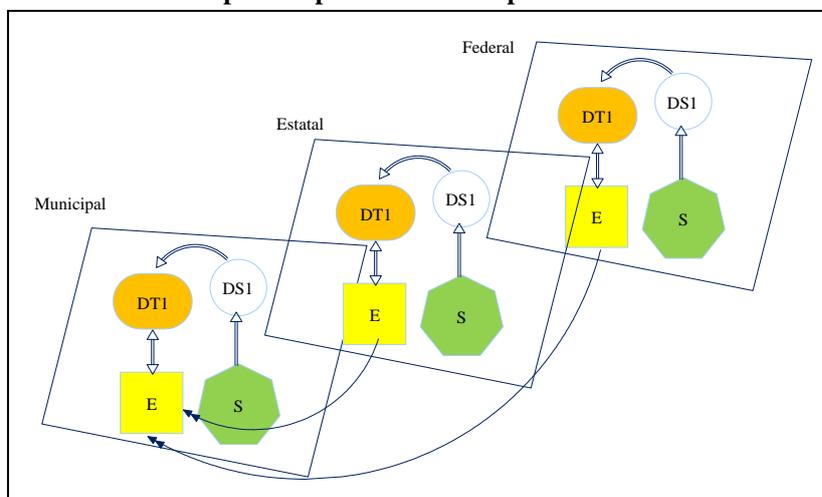
El segundo ejemplo es la configuración del modelo “Consejo gestor de política pública” brasileño. Ahí, sub-públicos determinados votan para la integración de los representantes (a diferencia del IFE mexicano) y los consejeros participan en las tres etapas de la política. Debe destacarse en este modelo la necesidad de comunicación permanente entre los representados y los representantes *dentro del espacio de la sociedad*; es el caso, por ejemplo, de las conferencias y foros de salud que se realizan en

¹⁷ El Tribunal califica en última instancia las elecciones presidenciales. Cabe mencionar que el ministerio público en México (la Procuraduría de Justicia) no es autónomo del poder ejecutivo, como sucede en Brasil (Isunza, 2006b; Aziz e Isunza, 2007).

los ámbitos municipal, estatal y federal, donde se ejerce la cogestión en términos paritarios, incluyendo la planeación, implementación y evaluación ex post de la política del sistema único de salud brasileño (Isunza, 2008). Más allá de las limitaciones y críticas de las formas efectivas de materializar este modelo (Tatagiba, 2007; Teixeira y Tatagiba, 2010), en realidad los consejos gestores remiten a la idea de la cogestión, que es rara en otras latitudes con la extensión y diversidad temática con las que se da en Brasil (Silva y otros, 2010).

En el siguiente Cuadro 6 describo este dispositivo de control transversal societal donde los consejos gestores de política pública se grafican como dispositivo transversal 1 (DT1), y muestro sus relaciones con los funcionarios públicos del aparato estatal (E) que implementan la política en cuestión (salud, educación, etc.) y las conferencias temáticas (DS1), que no sólo eligen a los miembros “societales” del consejo gestor, sino que también sirven de mediación para organizar el debate público sobre la política, la estrategia y los principales acuerdos que los sub-públicos específicos (S) formulan en sus sesiones y grupos de trabajo. Otro elemento destaca en esta arquitectura de la participación marcada por el control de las políticas públicas: la implementación de éstas se hace en el ámbito municipal y obligatoriamente existen normativas, fondos, conferencias y consejos cogestivos; si esto se cumple, los aparatos estatales de los ámbitos estatal y federal transfieren recursos financieros al aparato estatal del ámbito municipal. Aunque los recursos estatales tienen un sentido “de arriba hacia abajo”, la configuración de la legitimación/representación de los consejeros civiles es de “abajo hacia arriba”.

Cuadro 6
Análisis relacional del Consejo gestor
de política pública como dispositivo



DT1	Consejo gestor de política pública
DS1	Conferencia sectorial

Finalmente, tenemos las experiencias de transferencias de responsabilidades estatales a empresas privadas que quedan de esta forma como responsables de la implementación de las políticas públicas en el ámbito local: podemos remitirnos a ejemplos como las guarderías mexicanas o centros de asistencia privados brasileños, en los cuales se ejerce presupuesto público a través de estos prestadores de servicios. Si miramos la estructura del dispositivo, apenas en la tercera fase de la política pública la sociedad podría activar la agencia de rendición de cuentas, ya que el papel de la

sociedad civil en este modelo es el de hacer las políticas con recursos recibidos del Estado y no se prevén mecanismos directos para la cogestión; destaca en este modelo la impermeabilidad estatal durante la etapa de planeación de la política, en términos de cogestión, y también la “triangulación” de recursos entre el Estado y la sociedad, mediante los actores de la sociedad civil.

Cuadro 7
Lógica básica de las relaciones entre actores
en la perspectiva temporal de las políticas públicas: tres casos de
contraloría social

Dispositivo	Dimensión temporal de la política pública					
	Antes		Durante		Después	
Consejos electorales del Instituto Federal Electoral mexicano	Elecciones federales					
	Arc	E	Arc ⇒	E	Arc	E
	↗		↗	↑	↗	
	SC	S	SC	S	SC	S
Consejo gestor de política pública brasileño	Salud					
	Arc	E	Arc	E	Arc	E
	↗		↗	↓ ↑	↗	↑
	SC ←	S	SC ←	S	SC ←	S
Guarderías y centros de acogida para niños y adolescentes	Niños y adolescentes					
	Arc	E	Arc	E	Arc ⇒	E
	↗	↑	↗		↗	↑
	SC	S	SC →	S	SC	S

En estos tres ejemplos las políticas tienen como parte importante de su diseño la relación entre Estado y sociedad. Más allá de esto pueden ser verificadas las diferencias radicales que la interacción socio-estatal puede tener; en realidad, el mismo cuidado debe tenerse al observar las interfaces sociales. En el primer modelo, la representación es de tipo presuntivo, pero articulada a un hecho originario de legitimidad: la autorización indirecta (de los Consejeros del Consejo General del IFE, por medio del Congreso). En el segundo, los representantes cuentan con la autorización de sus sub-públicos y la presunción de representación de toda la sociedad frente a los funcionarios públicos; la existencia de controles de los controladores se ejerce por la lógica de mantener la legitimidad del evento fundador en el caso de la autorización, pero también por la rendición de cuentas que los representantes societales realizan en el seno de las conferencias y foros temáticos. En el tercer ejemplo, la interfaz sociedad-sociedad civil sólo puede reivindicar, cuando mucho, una representación presuntiva basada en el argumento de la prestación de servicios (Gurza y Castello, 2010). De esta forma, la cuestión central de las relaciones representación/control en el seno de la sociedad aparece con más claridad: ¿cuáles son finalmente los dispositivos de control de los representantes sociales? y ¿cómo se verifica (si fuera el caso) el control de los controladores?

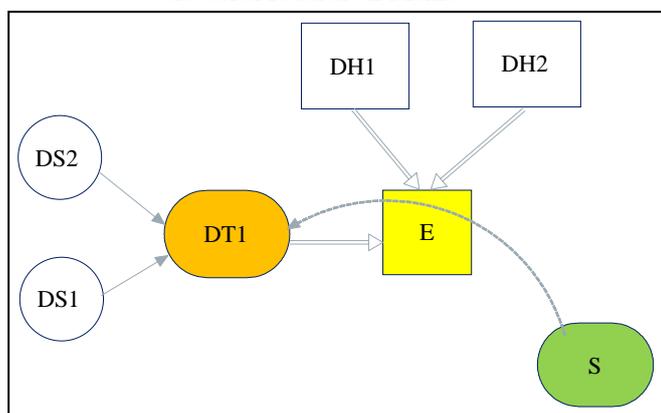
4.3. Rendición de cuentas (3): herramientas analíticas y formalización de casos

Con la finalidad de desarrollar un ejemplo donde se ponga en práctica el análisis de sistemas de control empíricos, voy a presentar brevemente lo que serían dos tipos de resumen-formalización de sistemas de control orientados a hacer efectiva la rendición de cuentas de actores estatales en México y Brasil.

En primer lugar, el caso ya comentado del Instituto Federal Electoral en México me servirá para llegar a la descripción y análisis de las interfaces, dispositivos y articulación de éstos que da sentido al sistema de control dentro del campo electoral federal. Esto no implica que las relaciones verificadas en la realidad acontezcan como muestran los siguientes esquemas pero sí pienso que son útiles como herramientas heurísticas para comprender la arquitectura de la participación, la representación y el control pensados en la perspectiva de la política de rendición de cuentas.

La lógica del sistema de controles en el ámbito electoral federal mexicano tendría la siguiente forma:

Cuadro 8
Análisis relacional del sistema de control
de la política pública
electoral federal en México



DH1	Fiscalía Especializada en Atención a Delitos Electorales (FEPADE)
DH2	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
DT1	Instituto Federal Electoral
DS1	Observación Electoral
DS2	Medios de información

Aquí, contamos con dos dispositivos horizontales (DH1 y DH2) que junto a un dispositivo transversal (DT1) controlan (\Rightarrow) al Estado, mientras dos dispositivos sociales (DS1 y DS2) proveen de información al DT1 para que éste pueda ejercer su función. ¿Cuál es la base analítica de este resumen esquemático? En los siguientes cuadros 9 y 10 presento esta información.¹⁸

¹⁸ La información en la que se basa este análisis del sistema de control en el campo electoral federal la hemos presentado en Isunza, 2006b, y en Aziz e Isunza, 2007.

Cuadro 9
Dispositivos del sistema de rendición de cuentas
de la política pública electoral federal en México

Dispositivos	Dimensión temporal de la política pública					
	Antes		Durante		Después	
DT1 Instituto Federal Electoral (Arc: IFE; S: Funcionarios de casilla; SC: ONG)	Arc	← E	Arc	← E	Arc	⇒ E
		↗ ↑		↘ ↙		↑ ↘
	SC	S	SC	S	SC	S
DH1 Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Arc)	Arc	⇒ E	Arc	⇒ E	Arc	⇒ E
						↑
	SC	S	SC	S	SC	S
DH2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Arc)	Arc	← E	Arc	← E	Arc	← E
		⇒		⇒		⇒
	SC	S	SC	S	SC	S
DS1 Observación electoral (SC)	Arc	E	Arc	E	Arc	E
			↑		↑	
	SC	S	SC	→ S	SC	→ S
DS2 Medios masivos de información (SC)	Arc	E	Arc	E	Arc	E
		↗	↑			
	SC	→ S	SC	→ S	SC	→ S

Cuadro 10¹⁹
Visión resumida de dispositivos del sistema de rendición de cuentas
de la política pública electoral federal en México

Dispositivo	Relación con el sujeto controlado	Dimensión temporal de la política pública		
		Antes	Durante	Después
DT1	Autónomo	Arc←E	Arc⇒E	Arc⇒E
DH1	Semi-autónomo	Arc⇒E	Arc⇒E	Arc⇒E
DH2	Autónomo	Arc⇒E	Arc⇒E	Arc⇒E
DS1	Autónomo	-	SC→Arc	SC→Arc
DS2	Autónomo	SC→S	SC→Arc	SC→S

Por otro lado, pienso que puede ser útil confrontar algunas de estas herramientas a partir de estudios sobre sistemas de control en metrópolis de México y Brasil. Aprovechando material de una investigación comparada entre cuatro metrópolis de América Latina,²⁰ presento aquí un resumen de los principales dispositivos existentes en la ciudad de México y la de São Paulo.²¹

¹⁹ Como puede notarse con facilidad, el Cuadro 10 es un resumen del Cuadro 9, una vez convenido que la sistematización de las relaciones expuestas en éste es correcto.

²⁰ La investigación se llamó “Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso de Brasil, Colombia, México y Venezuela” y fue co-financiada por la Fundación

En primer lugar, podemos observar en el Cuadro 11 la sistematización de los casos de dispositivos en la ciudad de México. Ahí destacan dos casos en particular: la actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) que resultó la institución más reconocida en cuanto al control del poder público: a pesar de que no cuenta con herramientas punitivas (penales o administrativas), utiliza con eficacia la sanción simbólica y el consecuente costo de reputación que implicaría para los actores del Estado no atender sus recomendaciones. El otro extremo es lo que hemos clasificado como el dispositivo transversal 1, la Contraloría Ciudadana del DF; este caso destaca por las enormes potencialidades que representa la estructura de contralores ciudadanos, pero también por su fragilidad debido a la falta de articulación con otros dispositivos, y a la baja o muy baja eficiencia de mecanismos horizontales (como la acción del poder judicial o el efectivo control del poder legislativo sobre el ejecutivo) en los que se podría apoyar este dispositivo transversal.

Cuadro 11²²
Dispositivos de sistemas de control
horizontal, interno, transversal y social en la Ciudad de México

Dispositivo	Nomenclatura*	Referencia institucional	Relación con ente a controlar	Tiempo de funcionamiento estratégico (respecto a la política pública)	Lógica de control dominante
Contaduría Mayor de Hacienda (recomendaciones, auditorías integrales, determinación de responsabilidades civiles y penales)	DH1	ALDF	Autonomía	Después	Arc⇒E Arc→Arc
Presupuesto de egresos	DH2	ALDF	Autonomía	Antes	Arc⇒E
Comisiones parlamentarias	DH3	ALDF	Autonomía	Antes y después	Arc⇒E Arc←E
Comparecencias	DH4	ALDF	Autonomía	Después	Arc←E
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	DH5	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S→Arc Arc⇒E
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	DH6	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S⇒E
Contraloría general (auditorías, sistema de quejas y denuncias y detección y combate a la corrupción)	DI1	Gobierno de la ciudad	Dependencia	Después	Arc⇒E Arc←S
Contraloría ciudadana	DT1	Gobierno de la ciudad	Autonomía	Antes, durante y después	S⇒E
Instituto Electoral del	DT2	Órgano	Autonomía	Antes, durante y	S⇒E

Carolina y la Escuela Virtual del PNUD. Los resultados están próximos a publicarse por estas instituciones.

²¹ El caso de la ciudad de México estuvo bajo la responsabilidad de Felipe Hevia, el de Caracas fue realizado por Rosángel Álvarez, el de Bogotá lo hizo Andrés Hernández y el de São Paulo Ernesto Isunza Vera.

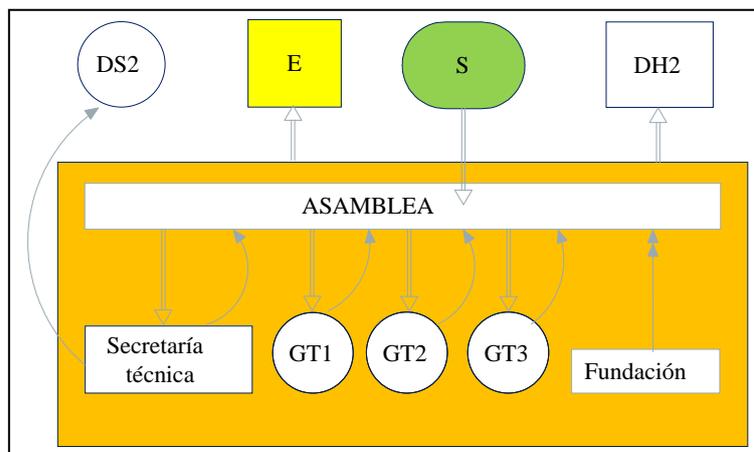
²² Este cuadro apareció por primera vez en Isunza, 2008.

Distrito Federal		autónomo		después	
Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México	DS1	Sociedad civil	Autonomía	Antes y después	SC→S SC→E
Medios masivos de información	DS2	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC→S SC→Arc SC→E

* DH: dispositivo horizontal
 DI: dispositivo interno
 DT: dispositivo transversal
 DS: dispositivo social

En el caso de la ciudad de São Paulo, como lo muestra el cuadro 14, destaca la experiencia del Movimiento *Nossa São Paulo* (MNSP)²³ que, si bien se inspira en otras prácticas de la región como Bogotá *Cómo Vamos*, sin embargo basa su fuerza política no sólo en la capacidad técnica, sino principalmente en su conformación plural y masiva, así como en la claridad de su agenda y la capacidad de interlocución pública. Además, el MNSP está conformado por agentes que le permiten la articulación con dispositivos horizontales e internos de control pero también con dispositivos transversales que son propios de la experiencia brasileña, como los fórums y los consejos gestores de política pública (véase cuadro 12).

Cuadro 12
Esquematización del Movimiento
Nossa São Paulo como dispositivo



El MNSP fue fundado en mayo de 2007 y en menos de dos años contaba con una membresía superior a las 500 organizaciones autodenominadas “de base, empresariales y sociales”. Su organización se basa en una asamblea de dichas organizaciones, que se articulan en Grupos de trabajo (17). Los fondos financieros del MNSP se canalizan mediante una fundación y el trabajo de articulación y seguimiento de los acuerdos lo realiza una Secretaría ejecutiva. El método de trabajo de este Movimiento es elaborar indicadores y metas, realizar el monitoreo de gestión de los poderes ejecutivo y legislativo municipales, así como el análisis y divulgación del presupuesto y la permanente consulta de la opinión pública a través de encuestas, de las informaciones de las organizaciones que lo conforman y de la comunicación electrónica con el conjunto de la ciudadanía paulistana; asimismo, el MNSP lleva a cabo

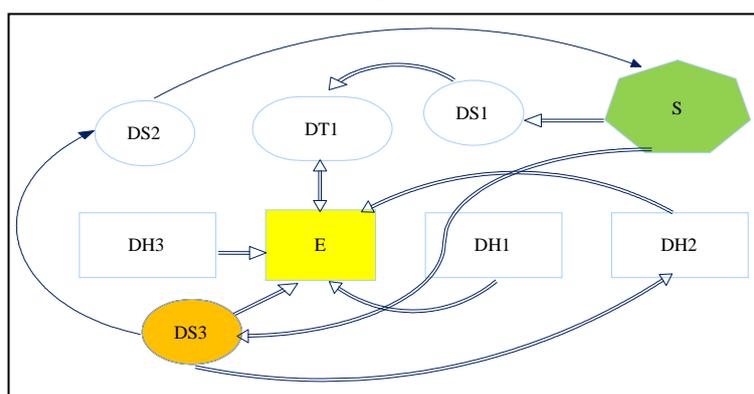
²³ Este apartado es un apretado resumen de Isunza, 2008.

actividades de educación ciudadana y, a partir de una permanentemente alimentada base de datos de todas las áreas de trabajo, y buscando siempre su especificación hasta el nivel distrital, mantiene el llamado Observatorio ciudadano. El Observatorio es un seguimiento público de los indicadores de proceso y de resultado de la gestión del poder público municipal y de las condiciones de vida de sus habitantes.

El MNSP, entre otros logros, consiguió enlazar sus labores de monitoreo por área y territorio (las 31 sub-municipalidades y 96 distritos) con la agenda pública de la gestión municipal. Asimismo, logró cabildear la iniciativa por la que los gobernantes (desde 2009) deben elaborar su plan de trabajo a partir de sus promesas de campaña, traducir el plan en indicadores y rendir cuentas semestrales de su desempeño con la perspectiva de dichos indicadores.

Un punto central para comprender la fuerza y éxito de la experiencia del MNSP es su relación con el amplio movimiento social de aquella ciudad, así como el contexto institucional donde desarrolla su acción: como puede verse en el Cuadro 13, dicho entramado de dispositivos de control es muy diverso.

Cuadro 13
Análisis relacional del Movimiento
Nossa São Paulo
como dispositivo



DH1	Ministerio público
DH2	Cámara municipal
DH3	Tribunal de cuentas municipal
DT1	Consejo gestor de política pública
DS1	Conferencia sectorial
DS2	Medios de información
DS3	Movimiento <i>Nossa São Paulo</i>

Desde mi punto de vista, debe reconocerse la importancia de tres dispositivos en la experiencia paulistana que, cuando actúan articulados, cuentan con un enorme potencial de control y democratizador. Por el lado de los dispositivos internos, el tribunal de cuentas pero, principalmente, el ministerio público, y por el lado transversal y social, los consejos gestores de políticas públicas y los concomitantes fóruns, movimientos y conferencias que actúan como piso, origen legitimador y acicate en la difícil tarea de la cogestión que realizan los consejos.

Como puede verse en el cuadro 14, las posibles sinergias entre dispositivos transversales, horizontales, sociales e internos, abren la posibilidad de múltiples interrelaciones productivas que no son posibles en otros contextos. Incluso en contextos políticamente adversos a la participación ciudadana, como lo fueron los gobiernos de Paulo Maluf y Celso Pita (buena parte de los años 1990), el diseño institucional, junto a

la movilización de actores sociales y políticos, jugó un papel positivo en la ampliación de los espacios de cogestión, el control de casos de corrupción (como fue el caso de la “Mafia de los fiscales” al final de aquella década) y en la construcción de escenarios de contestación al poder de las burocracias conservadoras y los poderes fácticos.

Cuadro 14²⁴
Dispositivos de sistemas de control
horizontal, interno, social y transversal en la ciudad de São Paulo

Dispositivo	Nomen- clatura*	Referencia institucional	Relación con ente a controlar	Tiempo de funcionamiento estratégico (respecto de la política pública)	Lógica de control dominante
Tribunal de cuentas municipal (revisión anual de cuentas e investigaciones especiales)	DH1	Cámara municipal	Autonomía	Antes, durante y después	Arc→Arc2 Arc2⇒E
Comisiones parlamentarias de investigación, audiencias públicas y pedidos de información (investigación, desafuero, sanciones administrativas y recomendaciones)	DH2	Cámara municipal	Autonomía	Antes, durante y después	Arc⇒E
Ministerio Público	DH3	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	Arc⇒E
Procuraduría general (procedimientos disciplinarios)	DI1	Alcaldía	Dependencia	Después	Arc⇒E Arc→Arc
Corregiduría general (estudios de gestión y ejercicio de recursos)	DI2	Alcaldía	Dependencia	Después	Arc⇒E
Oidorías (general y de cada órgano) (quejas, seguimiento y sistematización de mejoras)	DI3	Alcaldía	Dependencia	Antes, durante y después	Arc⇒E Arc←E
Comisión municipal de derechos humanos (investigaciones y recomendaciones)	DI4	Alcaldía	Semi-autonomía	Después	Arc←E
Consejo gestor de política pública —Salud, niño y adolescente, asistencia social, ciudades.	DT1	Sistema nacional de política social	Autonomía	Antes, durante y después	Arc⇒E
Movimientos, conferencias y fórums municipales —Salud, niño y adolescente, asistencia social, ciudades	DS1	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC→Arc Arc⇒E
Movimiento Nossa São	DS2	Sociedad	Autonomía	Antes, durante y	SC→S

²⁴ Este cuadro apareció por primera vez en Isunza, 2008.

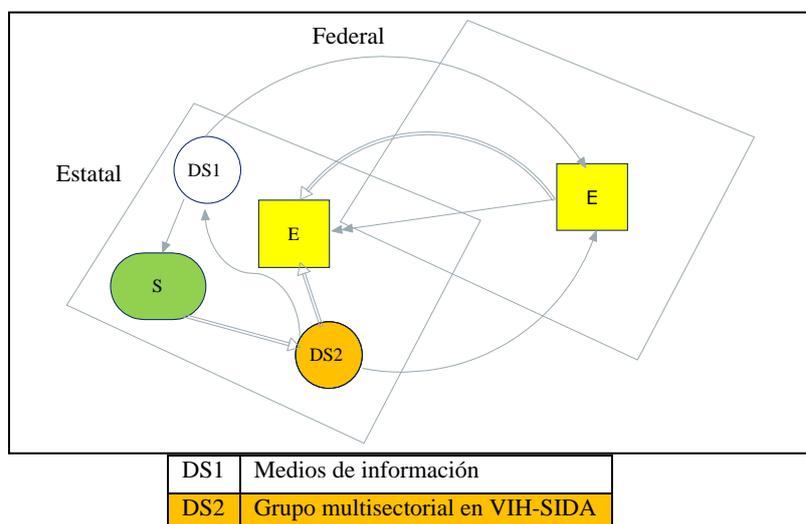
Paulo		civil		después	SC→Arc SC↔E
Medios masivos de información	DS3	Sociedad civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC→S SC→Arc SC→E

* DH: dispositivo horizontal
 DI: dispositivo interno
 DT: dispositivo transversal
 DS: dispositivo social

Finalmente, una vez presentados los casos del Instituto Federal Electoral, los Consejos gestores de políticas públicas y el Movimiento *Nossa São Paulo*, presentaré la experiencia de un dispositivo de control de políticas públicas en México que, podría decir, está en el lado opuesto al IFE en términos de cantidad de recursos financieros, institucionales y normativos para ejercer su función y, sin embargo, logra incidir positivamente en la implementación de la política pública del Estado respecto a la lucha contra la epidemia del virus de inmunodeficiencia humana y en favor de las personas que viven con VIH-SIDA.

La experiencia del Grupo multisectorial en VIH-SIDA de Veracruz, México (GM),²⁵ muestra que para ejercer control sobre programas o políticas públicas no siempre es necesario contar con el reconocimiento constitucional ni ejercer millonarios recursos financieros como el IFE. El Grupo, fundado en abril de 2002, está formado por individuos y organizaciones provenientes de experiencias diversas como la academia, el sector salud, la lucha por los derechos humanos, el trabajo sexual y la lucha contra la discriminación.

Cuadro 15
Análisis relacional del Grupo multisectorial en VIH-SIDA
como dispositivo



A partir de un acuerdo con el responsable estatal del sector salud en Veracruz, esta red no formalizada en alguna figura legal como “asociación civil” u otra semejante lleva a cabo el monitoreo de clínicas y hospitales, especialmente en lo que se refiere al programa (que es parte de una política nacional) de lucha contra la epidemia del VIH-SIDA. Con reuniones bimensuales de seguimiento con el Secretario de salud, así como interlocuciones más seguidas si algún problema lo amerita, el GM ejerce formas de

²⁵ Esta sección se basa en Isunza, 2006c, y su actualización en 2009.

control basadas en el costo de reputación que significaría la desacreditación de los funcionarios públicos. Como en el caso del Movimiento *Nossa São Paulo*, el GM utiliza cuando es necesario la publicación de informes y denuncias en los medios de información masiva (DS1, en el siguiente cuadro esquematizador), y también ha hecho trabajo específico para modificar la base normativa de su actividad.

En concreto, el GM decidió utilizar la herramienta de la iniciativa popular para crear una ley estatal contra el VIH-SIDA para situar el tema en la agenda regional, pero también para aumentar y condensar sus capacidades políticas que le permiten la interlocución y el control de los funcionarios públicos encargados del área de su interés.

En síntesis, el GM, con el destacado apoyo de la universidad pública de Veracruz, logró juntar las 30 mil firmas necesarias para que su propuesta de ley fuera discutida por la Legislatura estatal. Gracias a esta movilización, la calidad técnica del texto propuesto y la adecuada coyuntura política, el GM logró que fuera aprobada por unanimidad en los últimos días de 2008.

Un elemento de interés para analizar el papel del GM como dispositivo de control social es, como se aprecia en el cuadro, la relación que guarda con un agente estatal del ámbito federal. En este caso, la fluida comunicación del GM con el organismo federal encargado de la política nacional de lucha contra la epidemia, apoya el ejercicio de control, ya que éste órgano no sólo transfiere recursos al sector salud local y regional, sino también tiene la facultad normativa del conjunto de la política pública.

V. REFLEXIONES FINALES

En las diferentes experiencias de tentativas por promover el control de los representantes, se muestra la reticencia de éstos a responder teniendo como base sólo los mecanismos de rendición de cuentas vertical. Las elecciones, como bien sabemos gracias a Bernard Manin (1998), no pueden ser el único mecanismo de control de los representantes, incluso por su propia estructura: su carácter “plebiscitario” no permite discriminar entre lo acertado y lo errado de su actuación, además de que su doble significado como elección de futuro entre varias ofertas y el juicio crítico de las acciones pasadas oscurece aún más el perfil punitivo del acto electoral.

De esta forma, la multiplicación de instituciones estatales orientadas al control es cada vez más generosa. Contamos ahora con organismos autónomos (como el Ministerio Público y los Tribunales de Cuentas brasileños, los *ombudsman* y las *veedurías* en otros países), pero también tenemos diversas formas de control “externo” e “interno” (como las oidorías, las contralorías y las auditorías), así como dispositivos mixtos donde los mecanismos no autónomos deben informar sobre hechos que “detonan” los mecanismos de control externo dentro del Estado.

Una nueva generación de experiencias de evaluación de las políticas públicas puede aumentar exponencialmente las vías de control sobre la actuación del Estado: tanto el paradigma de la administración basada en resultados como el convencimiento social sobre las ventajas de contar con patrones para monitorear el desempeño del Estado, convergen en una mayor sofisticación de las herramientas técnicas en la ampliación de la legitimación de estas experiencias.

Además, me parece que asistimos al ensanchamiento de la distancia entre los extremos de las dos prácticas. Por un lado, las instituciones encargadas del control dentro del Estado raramente se dirigen a la sociedad y sólo en momentos muy particulares entran en diálogo o comparten trabajos con actores de la sociedad civil

(particularmente en casos de grupos dotados de conocimientos técnicos y de algún grado de legitimidad). De la misma manera, la sociedad cuenta con esas instituciones dentro de su repertorio de herramientas de lucha cotidiana: ahí se mezclan el desconocimiento de los procedimientos para activar esos mecanismos con la distancia (discursiva, cognitiva y espacial) y el recelo de la ciudadanía en lo que respecta a esas instituciones.

Al comparar arquitecturas de participación ciudadana orientadas al control de actores estatales y a la definición de políticas públicas, destacan dos puntos en los casos mexicano y brasileño. En primer lugar, los mecanismos más expandidos en Brasil se fundan en una representación por autorización que además mantiene (o por lo menos debería mantener a partir de su diseño) formas de control ciudadano de sus representantes societales; es el caso de los consejos gestores y también, aunque aquí no se hayan abordado, los presupuestos participativos. Aunque existen otros espacios “ciudadanizados” en la arquitectura brasileña, producto de la convivencia y superposición de proyectos políticos en disputa, en los que la representación ciudadana es más de tipo virtual o presuntivo, la lógica de la participación en conferencias temáticas que construyen la agenda a desarrollar y confrontar en los consejos gestores, tienen un papel de “ancla” en los pesos y contrapesos de la doble faz de la rendición de cuentas societal (Gurza e Isunza, 2010), esto es, tanto el control que ejercen los actores societales sobre los actores estatales, como el que ejercen sobre los actores societales sus “públicos” a nombre de quienes hablan en su acción representativa. En segundo lugar, esto claramente está ausente prácticamente en la mayoría de las experiencias de participación orientada al control en México. La configuración de espacios de control societal o ciudadano no se concibe como un sistema articulado y constituido “de abajo hacia arriba” (ni el sistema electoral, ni las contralorías ciudadanas en programas desplegados en más de un ámbito de la federación).

Finalmente, volviendo a una revisión en su conjunto de los casos analizados, asistimos a tres retos que son, desde mi punto de vista, centrales desde la perspectiva de la profundización democrática. Primero, entender a cabalidad la lógica de la articulación de los dispositivos de control en nuestros países, con la finalidad de crear diseños adecuados que impliquen participación, representación y control en arquitecturas virtuosas para realidades prosaicas. Segundo, asegurar mínimos de institucionalización y creación de valores ciudadanos (es decir, lógicas de derechos-obligaciones) compatibles con esta arquitectura, donde los derechos políticos recuperen su validez cuando los demás lleguen a ser vigentes en un nivel básico de dignidad. Y en tercer lugar, comprender y socializar el conocimiento de experiencias de innovaciones democráticas (donde el papel de la participación para la rendición de cuentas seguramente es central) en diferentes latitudes y escalas de las sociedades.

VI. FUENTES

Ackerman, John M.

2004b *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas. Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de trabajo del Banco Mundial núm. 31, Washington, D.C.

2007 *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*, Cuadernos para la Democratización núm. 10, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y

Derechos Humanos, CIESAS-UV, México. [Texto en Internet en <http://ccs.ciesas.edu.mx/publi.htm>]

Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera

2007 “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, en *Foro Internacional*, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 740-784.

Berger, Peter L. y Thomas Luckmann

1968 *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

Buarque de Holanda, Aurélio F.

2004 *Minidicionário Aurélio da língua portuguesa*, 6ª edición, Positivo, Curitiba.

Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski

1999 “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 222-249.

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)

2000 *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, EUDEBA-CLAD, Buenos Aires.

Clemente, Giorgio

2000 “Las posibilidades de un control global de la gestión pública”, en *Revista Española de Control Externo*, vol. 2, núm. 6, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, pp. 69-85.

Dagnino, Evelina

2002 “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, São Paulo, pp. 279-301.

2007 “Citizenship: a perverse confluence”, en *Development in Practice*, vol. 4, núm. 17, pp. 549-556.

De la Peña, Guillermo

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

Elster, Jon

1999 “Accountability in Athenian Politics”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 253-278.

Fox, Jonathan

2006 “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 27, enero-junio, pp. 33-68.

2007 *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford University Press, Nueva York.

García Selgas, Fernando J.

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

Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins

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

Gurza Lavallo, Adrián y Graziela Castello

2009 “Los agentes colectivos del control social. la doble faz de la *accountability* societal: Ciudad de México y São Paulo”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavallo (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS-UV-FCE, México.

Gurza Lavallo, Adrián y Ernesto Isunza Vera

2010 “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavallo (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS-UV, México.

Hanneman, Robert A.

2001 *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*, en <http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.html> [Fecha de consulta: octubre de 2000].

Hernández Esteve, Esteban

2002 “La historia de la contabilidad”, en *Revista Libros*, núm. 67-68, julio-agosto.

Isunza Vera, Ernesto

2002 *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*, Ponencia para el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, 22 pp.

2006a “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, Colección “Conocer para decidir”, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, pp. 265-291.

2006b “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS-Universidad

Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, Colección “Conocer para decidir”, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, pp. 545-569.

2006c “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, CIESAS-Universidad Veracruzana-FCE, México, pp. 275-329.

2008 *Rendición de cuentas desde una perspectiva comparada en América Latina. El caso de la ciudad de São Paulo*, ensayo desarrollado en el marco de la investigación “Experiencias de *accountability* horizontal y social en América Latina: estudios de caso de Brasil, Colombia, México y Venezuela”, co-financiada por la Fundación Carolina y la Escuela Virtual del PNUD. [próximo a publicar].

Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara

2006 *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*, Cuadernos para la democratización núm. 4, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, CIESAS-Universidad Veracruzana, México-Xalapa. [Texto en Internet <http://ccs.ciesas.edu.mx/publi.htm>]

Long, Norman

1999 *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, s/l.

2007 *Sociología del desarrollo. Una perspectiva centrada en el actor*, CIESAS-El Colegio de San Luis, México.

Manin, Bernard

1997 *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart

2003 “The Accountability Deficit in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. 79-131.

Muñoz Álvarez, Ramón

2003 “Fiscalización, control, auditoría. Reflexiones”, en *Revista Española de Control Externo*, vol. 5, núm. 14, Tribunal de Cuentas de España, Madrid, pp. 13-62.

O’Donnell, Guillermo

1994 “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, pp. 55-69.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.)

2002 *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.

2006 *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

RAEL (Real Academia Española de la Lengua)

1992 *Diccionario de la lengua española*, Vigésima primera edición, Espasa-Calpe, Madrid.

Silva, Marcelo K., Soraya M. V. Cortes, Janete C. Réos y Márcio Barcelos

2010 “Cuando nuevos personajes dominan el escenario: recursos organizativos y relaciones de poder en el Consejo Nacional de Salud de Brasil”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS-UV, México.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti

1999 *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*, Escrito para la conferencia “Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Indiana.

Tatagiba, Luciana

2007 *Participação e reforma do Estado. Sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil*, manuscrito, Campinas.

Teixeira, Ana Claudia y Luciana Tatagiba

2010 “Democracia participativa en la ciudad de São Paulo: continuidades y rupturas”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, CIESAS-UV, México.

Urbinati, Nadia

2006 *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, The University of Chicago Press, Chicago.