

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspar

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O'Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg: <i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés: <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís: <i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra: <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky: <i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

DEMOCRACIA, ESTADO E INSTITUCIONES

Nuria Cunill Grau |

Marta Arretche

Celina Souza |

La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada

Nuria Cunill Grau*

INTRODUCCIÓN

En un texto que tematiza sobre la democracia no es posible soslayar su conexión con los derechos de ciudadanía, entre otras razones porque las calidades de ambas están inextricablemente unidas (O'Donnell, 2004).

Este posicionamiento, en primera instancia, vuelca la mirada hacia el Estado, dado que allí es donde los derechos se instituyen y se hacen exigibles. En este trabajo nos detendremos en una de las dimensiones del Estado, la administrativa, teniendo en cuenta dos cuestiones. Primero, la preeminencia de la administración pública en la *efectiva* instauración de los derechos sociales, económicos y culturales. Segundo, la creciente valorización de la administración pública como institución que, a su vez, crea instituciones que afectan los modos de configuración de la ciudadanía y los propios alcances de la democracia en el Estado.

Posicionados en el aparato estatal mantendremos, empero, como foco de atención a la propia sociedad y en particular a la institucionalidad pública no estatal. También acá consideraremos dos cuestiones. Por una parte, su importancia para el desarrollo de las estrategias de incidencia política, que junto con las judiciales pueden mejorar la exigibilidad de los derechos y la calidad de su ejercicio. Por otra

* Doctora en Ciencias Sociales.

parte, su creciente perfilamiento como fuente de las estrategias de ampliación de la ciudadanía en su dimensión de deberes, asentando los valores de la solidaridad y de la responsabilidad.

El argumento que intentaremos exponer es que la institucionalidad pública constituye actualmente un campo político en disputa en el que, no obstante la presencia de una serie de obstáculos, lo público no estatal tiene una especial oportunidad para influir críticamente sobre el Estado y en particular en su aparato, y para comprometerse más directamente en la construcción de la ciudadanía que demandan los tiempos actuales.

El trabajo se desarrollará en cuatro partes. En la primera parte, buscaremos enunciar los cambios que se están produciendo en la noción de la ciudadanía. En la segunda destacaremos algunos de los obstáculos que se oponen a su ampliación desde la institucionalidad estatal. En la tercera parte, haremos referencia a las distintas expresiones de lo público no estatal en la actualidad. En la cuarta parte, mostraremos los ecos que tales expresiones están teniendo en procesos de reforma del Estado y enunciaremos algunas formas que pueden potenciarlas a fin de fortalecer el espacio público.

1. LOS NUEVOS FUNDAMENTOS DE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Como bien lo reconoce Rabotnikof (2005: 30), los debates teóricos en torno a los derechos y a la ciudadanía están ligados con posiciones en el terreno político¹. Sin embargo, las cifras que arroja el diagnóstico de la realidad latinoamericana muestran que, con pocas excepciones, sigue aún pendiente la realización del aserto que hace más de dos siglos definió la condición de ciudadanía: libertad e igualdad para todos y todas.

El crecimiento de la pobreza y de la desigualdad, así como la irrupción de distintas formas de exclusión, son las expresiones más claras de que una de las dimensiones de la ciudadanía, la social, sólo es accesible a una pequeña parte de nuestras sociedades.

Sabemos de la conexión entre la percepción de justicia y el sentido de pertenencia a una comunidad. Una sociedad fracturada, que no es acreedora de una salud digna y de una educación de calidad (derechos sociales básicos), no se constituye en una verdadera comunidad. En este sentido, no puede haber sorpresas en que la participación política en las elecciones sea cada vez menor y que, por tanto, también resulte deficitario el ejercicio de los derechos políticos básicos que permiten construir colectivamente el futuro societal.

Pero, la igualdad, la libertad y la propia democracia no sólo siguen en riesgo por la pobreza y la exclusión, sino también por la ausencia del Estado en partes significativas del espacio latinoamericano. La consecuencia más gravitante de esto ha sido expuesta con claridad por Guillermo O'Donnell en varios de sus escritos: significativos déficit también en los derechos civiles, los primeros en ser conquistados, pero también los primeros que han sido arrebatados cuando no hay una institucionalidad pública que opere eficazmente.

En suma, las evidencias son contundentes: los derechos que conforman la noción clásica de la ciudadanía no han sido realizados integralmente en el marco de los Estados-naciones, panorama que resulta agravado por las tendencias supra-nacionales².

Constatamos, por otra parte, una complejización de los derechos ciudadanos. En efecto, a los reclamos de libertad e igualdad se está añadiendo otro crecientemente: el del respeto a la diversidad. Reivindicaciones relativas a género y etnia son las expresiones más cabales de este reclamo, aunque también en una escala no menor lo son las relativas a creencias religiosas y, en general, a las diferencias culturales que constituyen distintos "nosotros" dentro de una comunidad nacional.

En América Latina, la evidente recuperación de los movimientos indígenas desde hace unos veinticinco años es una de las manifestaciones más contundentes de la reivindicación de la diversidad étnica y cultural como un derecho colectivo, que no sólo remite a la necesidad de un Estado plural, sino que además asume a la interculturalidad como el método y meta de la construcción de la democracia en sociedades diversas (Castillo, 2007).

De hecho, iguales y diferentes (además de libres) conforman pilares de la ciudadanía en el mundo actual y por lo tanto, fundamentos de su construcción.

Por otra parte, hay además una mayor conciencia de que la ciudadanía está conformada por una doble vía: derechos pero también deberes, cuyo desarrollo depende de una institucionalidad expresa.

En la visión clásica aportada por T. H. Marshall, la progresión en el reconocimiento de los derechos (civiles, políticos y, finalmente, sociales) era la que, de forma prácticamente automática, permitía la constitución de sujetos autónomos, miembros plenos de la comunidad. Así se delimitó tradicionalmente el único vehículo para la construcción de ciudadanía: un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pudiera mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios de bienestar. El Estado de Bienestar que se constituyó en Europa a lo largo del siglo XX y que adoptó su expresión más acabada en la postguerra, tuvo como uno de sus focos mantener la igualdad en el acceso a los bienes que permiten definir la calidad de la ciudadanía, en reacción ante aquel liberalismo que no reconocía como legítima la intervención del Estado. Sin embargo, uno de sus supuestos pareciera haberse

revelado como errado: el que los derechos sociales, por sí solos, habilitan a los individuos para constituirse en miembros plenos de la comunidad, o sea para ejercer sus deberes ciudadanos.

En efecto, una de las críticas tempranas producidas a partir de los análisis socio-políticos al Estado de Bienestar mostró que no obstante sus innegables logros en la instauración de derechos, estaba posibilitando la creación de “ciudadanos privados”, con su énfasis en derechos pasivos. De otro lado, el desafío ideológico que se impuso en los años 80 al paradigma dominante, tanto desde la nueva derecha como desde las corrientes comunitarias, fue argumentar que el Estado de Bienestar puede conducir a la pasividad social y a la dependencia. Como lo recuerda Rabotnikof (2005: 36), en el lenguaje del comunitarismo: “las garantías y prestaciones del Estado social de derecho habrían sido, a la vez, causa y resultado de un nuevo individualismo sin confianza, sin reciprocidad, sin obligación y sin solidaridad”.

La tesis que adquiere relieve bajo estas posiciones es que, para constituirse en miembros plenos de una sociedad, no basta con que a los ciudadanos se les reconozca derechos sociales, sino que es preciso que cumplan obligaciones comunes. Comienza así a ser fuertemente tematizado de nuevo el otro pilar de la ciudadanía, los deberes sociales³ y, en particular, el rol que les cabe en el proceso de construcción de ciudadanía a otros agentes sociales distintos a la burocracia estatal: familia y comunidad para los primeros; sociedad civil y asociativismo para los segundos. Los móviles son ciertamente distintos: uno está claramente asociado a justificar el retiro del Estado de sus responsabilidades sociales (Roche, 1992), mientras que el otro está orientado a justificar un mayor poder social. Pero el campo queda abierto a la disputa.

En suma, la noción de ciudadanía está experimentando cambios significativos. Las tensiones son agravadas por una serie de obstáculos que limita su ampliación.

2. OBSTÁCULOS A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA, DESDE LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

Es evidente que las demandas para la construcción de ciudadanía obligan a centrar la atención en la calidad de los sistemas políticos latinoamericanos y, en general, en los límites de la democracia en el Estado que impiden su plena realización.

Hay, sin embargo, un sujeto (muy heterogéneo, claro está) que no es habitualmente mentado en ese contexto, pero que pareciera tener una incidencia clave: la administración pública.

Actualmente para que la ciudadanía sea efectiva se requieren, por una parte, políticas públicas más justas y equitativas que se traduzcan en el fortalecimiento de los derechos. Por otra parte, se requieren políticas que refuercen los deberes y responsabilidades sociales. Las relaciones y particulares configuraciones del complejo entramado entre partidos políticos-parlamento, tienen una importancia clave en la definición de las políticas públicas que se adopten. Sin embargo, los aparatos burocráticos al implantar las políticas, también las moldean. Ellos participan, pues, de su proceso de formación.

Además, para que la ciudadanía sea efectiva se requiere de servicios públicos de calidad, capaces de corregir las desigualdades de oportunidades, preservando a su vez, el derecho a las diferencias. Tal como lo reconoce Abramovich (s/f), aún cuando hay un *continuum* de derechos, los económicos, sociales y culturales obligan en forma directa al Estado a “hacer” (proveer servicios de salud, asegurar la educación, sostener el patrimonio cultural, etc.), y por ende a erogar recursos. Si estas dos condiciones no se cumplen adecuadamente, ocurre que aun cuando los derechos estén consagrados legalmente, en la práctica resultan lesionados y hasta suprimidos. Es pues también en el espacio de los aparatos burocráticos donde se dirime la efectividad de los derechos y, eventualmente, de los deberes ciudadanos.

Ahora bien, si observamos los resultados de la encuesta de Latinobarómetro del año 2005 sobre la confianza que tiene la gente en las instituciones, constatamos que la administración pública, es decir, la institucionalidad que en primera instancia provee los servicios públicos, se ubica en el 13° lugar, por debajo incluso de los sindicatos, los partidos políticos y el congreso. Hay, pues, una alta percepción de mediocridad, o de invisibilidad o de parcialidad respecto del funcionamiento de la administración pública. A esto se añade la percepción de que los servicios públicos discriminan de la misma manera que los servicios privados⁴.

Estos datos, junto con el crecimiento de la pobreza y la exclusión, insinúan que está puesta en serio cuestionamiento la capacidad de la institucionalidad pública estatal para proveer servicios sociales de calidad que, a la vez, incorporen los valores de la igualdad, la justicia y ahora expresamente, el respeto a la diversidad y el estímulo a la solidaridad en su propia operación.

La explicación hegemónica en los últimos años es que esta situación se debe sólo a una falta de eficiencia de los servicios públicos, adjudicable a sus operadores (lo público estatal), lo que ha servido para justificar su traslado al sector privado mercantil y eventualmente al sector público no estatal. Sin embargo, hay fuertes evidencias de que la prevalencia del clientelismo, del rentismo⁵, del corporativismo y, en general, de las desigualdades en la representación social dentro de los procesos de formación de las políticas públicas están también en la base de la explicación de los magros resultados de la administración pública para la construcción de ciudadanía, al poner límites o al cooptar el gasto social y sobre todo, al inhibir su financiamiento equitativo. De hecho, la proporción del gasto que se destina a los servicios públicos en América Latina sigue

siendo muy inferior a los niveles internacionales (BID, 1996), y aún es más inferior (y además, muy inequitativa) la proporción de los ingresos públicos por vía de la tributación que están disponibles para financiar ese gasto social⁶.

Por otra parte, hay también fuertes evidencias de que prevalecen fallas institucionales en la propia operación de los servicios públicos que atentan contra su calidad y equidad. Por ejemplo, reglas homogéneas que impiden atender la diversidad, fragmentación y competencia destructiva que fracturan en los hechos la coherencia de las políticas, escasa profesionalización y precarización del personal público que cercenan el ejercicio de una real función pública, etc.⁷

Habría, pues, también obstáculos político-institucionales que sesgan la equidad y justicia de las decisiones de asignación y redistribución, así como la calidad de los servicios públicos y con ello, la construcción de ciudadanía.

En los últimos 25 años se ha agregado otro tipo de obstáculos de carácter abiertamente ideológico, en tanto ha provocado un desplazamiento de sentidos de las nociones de democracia, sociedad civil y ciudadanía. Tempranamente esto ha ocurrido desde las corrientes neoliberales, que han tendido a vaciar de contenido a la democracia, instrumentalizar a la sociedad civil y asociar la ciudadanía sólo a libertades negativas⁸. Ahora, además, está ocurriendo desde aquellos enfoques de la gobernanza que reducen la ciudadanía a “los implicados” o a las organizaciones privadas y la democracia al establecimiento de redes de intercambio de información o al control gerencial de las relaciones sociales⁹.

Tales enfoques también sesgan el proceso de construcción de ciudadanía. En primer lugar, porque pueden fundamentar la despolitización de la participación ciudadana en los asuntos públicos al propiciarla sólo como participación administrativa. Además, porque pueden asentar una mayor inequidad y exclusión a través de la propia participación ciudadana al asociarla al pago de los servicios públicos¹⁰. En tercer lugar, porque cuando admiten la participación social como poder compartido suelen restringirla a una parte de la ciudadanía, los “*stakeholders*” (privilegiando los intereses directamente concernidos) o los beneficiarios¹¹ (buscando meramente su colaboración), lo que también incide en la despolitización de la intervención social en los asuntos públicos.

Pero el campo político está en disputa. De hecho, al menos cuatro movimientos sedimentados por diversos hallazgos y enriquecidos por varios enfoques, parecieran ofrecer una nueva oportunidad a la construcción de ciudadanía desde la institucionalidad pública. Primero, la recuperación de lo público como un posible horizonte normativo común al Estado y a la sociedad. Segundo, la conciencia creciente de que lo público es también un proceso en construcción. Tercero, la valorización de la administración pública como institución que, a la vez, crea instituciones. Y, cuarto, el reconocimiento de que la democracia y la eficiencia pueden constituirse en objetivos simultáneos de la gestión de los asuntos públicos.

Estos cuatro movimientos están recubiertos por un quinto que en parte explica su emergencia y que, a la vez, los impregna de contenido: la recuperación de la democracia, a lo menos formal, que marca el inicio del siglo XXI.

Ilustraremos en los puntos siguientes cómo estos movimientos pueden contribuir a la construcción de ciudadanía. Comenzamos con la sociedad.

3. LO PÚBLICO NO ESTATAL Y SUS EXPRESIONES

El combate contra el clientelismo, el rentismo, el corporativismo y, en general, contra la captura del Estado por intereses particulares, remite en gran medida a la democratización de la administración pública. Y es ahí, en primer término, donde aflora la importancia de una concepción más amplia de lo público que recupere la función política primigenia de la sociedad de control e influencia sobre el Estado, buscando su mayor “publicación”.

Esta concepción cobra sentido, en segundo término, bajo la conciencia de que las múltiples prácticas de gestión de asuntos colectivos basadas en la solidaridad y responsabilidad sugieren que cuando lo público no se agota en lo estatal no sólo es posible asentar más esos valores en la ciudadanía, sino eventualmente también aumentar la calidad y diversidad de los servicios públicos.

A continuación nos referiremos brevemente a ambas expresiones de lo público no estatal.

a. El espacio público democrático: la formación discursiva de voluntad política y la contraloría social

Lo público, connotado no sólo por lo común o lo visible sino por la interacción discursiva en torno a intereses generalizables, alude en primera instancia, a la función de autogobierno social, es decir, a la política como acción conjunta de los individuos. Cuando el Estado se escinde de la sociedad, lo público no estatal expresa la función de control del Estado que ejerce un público racionante. Así, el concepto de espacio público reconoce que lo público en el Estado no es un dato sino un proceso en construcción a cargo de la sociedad. Supone, consecuentemente, admitir que existe un campo de tensiones entre el Estado y la sociedad.

Lo público como ideal normativo es recuperado en el siglo XX entre otros por Arendt (1974) y Habermas (1986 y 1990), como respuesta a la creciente interpenetración entre el Estado y la sociedad que difumina la relación regulativa de ésta sobre aquél. Obviamente éste no es el espacio para referirnos a este proceso.¹² Sólo cabe destacar que,

bajo esta perspectiva, reivindicar actualmente lo público como ideal normativo remite en primer término a la recuperación por parte de la sociedad de esa función de crítica y control sobre el Estado, a través del debate y la persuasión.

Como sabemos, las asociaciones voluntarias y en general, los movimientos sociales que se encargan de propagar convicciones prácticas, constituyen el corazón institucional de la recomposición del espacio público en la sociedad.¹³ Bajo este marco, al espacio público democrático específicamente le corresponden dos funciones. Primero, actuar como la caja de resonancia de los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Segundo, persuadir al sistema político y, en particular, al aparato burocrático a que asuma y acoja tales problemas. Para ello, lo público no estatal se traduce en flujos comunicativos que regulan la formación discursiva de opinión pública, de tal modo que sus resultados falibles tengan a su lado la suposición de razón práctica (Habermas, 1990).

Este es un fenómeno innegable en la actualidad y ha dado lugar, a la vez, a múltiples estudios en América Latina. Lo que se constata es que, al lado de la supuesta desafección a la política (expresada, entre otros, en el alto abstencionismo electoral) hay una creciente efervescencia social que reclama un lugar directo en la formación de la voluntad política. Ella se manifiesta, fundamentalmente, a través de diversos movimientos sociales que movilizan sectores sociales y a la opinión pública en temas de interés público para influir en la dirección de las políticas y que, a diferencia del pasado, lo hacen teniendo como base a la propia democracia. También se está expresando a través de la ciudadanía en general, la que, por ejemplo, por medio de los “golpes de la calle” y sin pretender romper la institucionalidad democrática, está ejerciendo su poder de ciudadanía, tal como lo ilustra el caso de más de una docena de presidentes que entre 1978 y 2005 ha debido dejar sus cargos antes de culminar su mandato constitucional, por la presión ciudadana (Zovatto y Lagos, 2005: 26).

Aunque ciertamente, tal como lo expresa Alvarez (2004: 274), las características y la calidad de la participación de esta expresión de lo público no estatal tienen una estrecha relación con la combinación que los factores socio-políticos y la organización social adquieren en una realidad social determinada¹⁴, es claro que ella da cuenta de procesos de control social que buscan traducirse en influencia indirecta sobre el Estado para presionar a que sus decisiones y políticas se definan conforme a los intereses de la ciudadanía.

Hay, pues, múltiples evidencias que sugieren que la ciudadanía está adquiriendo más conciencia de su poder, plasmado especialmente como opinión pública democrática, que emplaza a las instituciones estatales en búsqueda de la ampliación de los alcances de la ciudadanía.

Recientemente han surgido además otras expresiones de lo público no estatal, también cruciales para la construcción de ciudadanía sobre todo en América Latina.

Una de ellas ha sido facilitada por las aperturas democráticas y está constituida por todas las prácticas y organizaciones espontáneas que buscan traducirse en un control social sobre el Estado, en una relación de exterioridad con él, aunque no necesariamente pretenden expresarse como opinión pública. El fenómeno está siendo ampliamente documentado y se ha tornado particularmente relevante respecto del control del uso de los recursos públicos (presupuestos, compras y remuneraciones del sector público, entre otros) y más reciente, de la evaluación del impacto de diversas políticas públicas.

La total autonomía y su espontaneidad respecto del Estado son las principales notas distintivas de esta expresión de lo público no estatal, que resalta la dimensión del conflicto en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pero también la posibilidad de una construcción conjunta de democracia.

Se trata, en general, de organizaciones especializadas en el control social del Estado, algunas de las cuales están profesionalizadas y generan información autónoma o bien se especializan en la traducción de la información provista por las instancias gubernamentales, de forma de hacerla accesible a la ciudadanía. Ellas han irrumpido en las dos últimas décadas prácticamente en todos los países latinoamericanos, a veces con el apoyo de organizaciones internacionales e incluso del empresariado. La presencia de múltiples observatorios ciudadanos de políticas sociales, de organizaciones que velan por la transparencia en el uso de recursos públicos, de organizaciones de jóvenes contra la corrupción y hasta de redes que a veces incluso trascienden la vigilancia del poder ejecutivo, dan cuenta de la importancia que está adquiriendo esta expresión de lo público no estatal.

b. Otra expresión de lo público no estatal: el ejercicio de la solidaridad

Existe otra expresión de lo público no estatal que también invoca a la democracia, aunque en forma menos directa y que encuentra nuevos cauces de realización en América Latina tras los recientes procesos de abdicación del Estado de sus responsabilidades de protección social. Esta expresión está referida a todas aquellas prácticas sociales espontáneas orientadas a satisfacer necesidades colectivas con base en la solidaridad.

Se sostiene que la civilidad que hace posible la democracia política sólo puede ser aprendida en las redes asociacionistas (Walzer, 1995; Putnam, 1994), en tanto ellas constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria. Las prácticas sociales que resultan así relevadas atingen a la **solidaridad**, el otro eje clave en el proceso de construcción de ciudadanía. Es en el mundo de la sociedad civil donde la gente se conecta y se hace responsable una de la otra (Walzer, 1995: 173). Bajo esta perspectiva, las asociaciones voluntarias pueden constituir un instrumento para el encuentro entre derechos y deberes, sobre todo en condiciones de privación social, donde los factores que promueven la movilización de la población están vinculados a la percepción de

carencias comunes, en una directa conexión con la noción de derechos básicos, que estimula a la vez la práctica de la solidaridad (Jacobi, 1991). La mayor virtualidad de esta expresión de lo público no estatal en un proyecto de construcción de ciudadanía estriba, precisamente, en que puede crear un espacio para el despliegue de nuevos valores, asociados al “reconocimiento del otro” y a la solidaridad.

Múltiples contribuciones autónomas y espontáneas desde las organizaciones y comunidades en la prestación de servicios sociales, tales como la integración laboral, la vivienda social o los servicios domiciliarios de atención a la niñez y la vejez, dan cuenta de la fuerte presencia de esta dimensión de lo público no estatal. Su expresión más depurada es, en todo caso, el asociacionismo voluntario, es decir, la entrega voluntaria de actividades y de tiempo personal puestos en común con otros para realizar objetivos compartidos, de lo cual hay fuertes evidencias en la región.

En la actualidad, en América Latina todas estas expresiones de lo público no estatal están teniendo un eco dentro de procesos de reforma del Estado, aunque con fundamentos y móviles diversos. La tesis que intentaremos enunciar es que para que tales procesos abran nuevas perspectivas a la construcción de ciudadanía es necesario profundizar en la inversión del paradigma dominante, de manera tal que la sociedad sea el centro de la reforma del Estado y, en particular, de la reforma de la administración pública.

4. UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEMOCRÁTICA ABIERTA A LO PÚBLICO NO ESTATAL

Distintas presiones están creando condiciones propicias para colocar en la agenda de la reforma de la administración pública, el asunto de la profundización de la democracia.

Una de ellas surgió en la década del 80, aunque asociada a un contexto ideológico y económico dominado por el neoliberalismo y las restricciones fiscales, respectivamente. Marcó, sin embargo, un hito en este asunto ya que se planteó en forma expresa el problema de la responsabilización (*accountability*) de la administración pública. Así fueron puestos en el tapete, en particular, dos asuntos: el de la **rendición de cuentas** de los directivos y el de la creación de **competencia** al interior de la administración, que abren una oportunidad para la democratización de la gestión pública.

A partir de la década del 90, comienzan a aflorar corrientes que profundizan en esta dirección desde supuestos ideológicos y teóricos diametralmente opuestos. En particular, la teoría del discurso y la teoría neorrepública reivindican la posibilidad de una administración pública democrática; aunque una, sacando la administración

pública de sus fundamentos institucionales y la otra, a costa de sacrificar la eficiencia gubernamental.¹⁵ No obstante, queda puesta en evidencia la importancia de la **participación ciudadana deliberativa**, sea como redes de discurso institucional y jerárquicamente trascendentes o como espacios de interlocución social al interior del propio aparato público.

Por su parte, el institucionalismo ayuda a entender que la administración pública es una institución que, a su vez, puede crear incentivos tanto para el desarrollo de una ciudadanía pasiva y despolitizada, como para su contrario, o sea una ciudadanía activa y crítica.

Diversos movimientos de reforma están acogiendo algunos de estos asuntos en su agenda. Hay, de hecho, evidencias empíricas que dan cuenta de avances en cuatro direcciones: la transparencia gubernamental, la participación ciudadana en la formación de las decisiones y en la evaluación de los resultados, la coproducción de bienes y servicios públicos y la apertura de posibilidad de elección de los servicios públicos. Cada una de estas estrategias, en principio, puede erigirse en medio de influencia de la ciudadanía sobre la administración pública de modo que sirva efectivamente para mejorar los derechos y promover las responsabilidades sociales.¹⁶ Sin embargo, también diversos hallazgos insinúan que a tales efectos requieren ser satisfechas ciertas condiciones mínimas, todas las cuales suponen colocar a la sociedad en el centro de las transformaciones, es decir, reconocer la centralidad de lo público no estatal. Intentaremos avanzar en esta dirección.

a. Información convertida en transparencia

Si en algo existe consenso es que sin información, la sociedad difícilmente puede ejercer su función de crítica y control sobre el Estado. En los últimos quince años son notables los avances de América Latina en facilitar el escrutinio público sobre la acción del Estado. En ese período, más de diez países han dictado normativas de acceso a la información, tres han instituido la obligación legal de someter a exposición pública sus proyectos de regulaciones; dos han reconocido como un derecho la demanda de la exigencia de la rendición de cuentas y otros dos han instituido la publicidad para la gestión de intereses¹⁷.

Es muy probable que al menos tres hechos hayan influido en este auge del tema. Uno, la revalorización de la democracia y en especial de la libertad, que ha traído consigo la rebeldía de que sean otros los que decidan qué debemos conocer. Otro, la revalorización del mercado, que ha puesto la atención en la conexión entre lucha contra la corrupción y oportunidades de negocios lícitos. Finalmente, el propio movimiento a favor de una mayor responsabilización de los gestores públicos.

La mayor circulación de información que consiguientemente se ha producido, bien puede estimarse un valor en sí mismo. Sin embargo, bajo el marco de la construcción de ciudadanía, la información por sí sola no produce transparencia. A tales efectos, requiere a lo menos satisfacer tres atributos: relevancia, accesibilidad y exigibilidad; de manera

que la sociedad se erija en el sujeto destinatario de información que le es útil a sus fines y que pueda realmente usarla.

Una primera clave consiste, pues, en asumir que la información que sirve a los políticos o a los gestores, no necesariamente sirve a la ciudadanía. Esta requiere información que le permita exigir, instituir o mejorar derechos, así como aumentar la calidad de vida, cuestiones que no se resuelven a través de datos dispersos entregados por muchos. Ya existen ejemplos concretos en América Latina acerca de cómo “ciudadanizar la información” que generan los gobiernos.¹⁸ Esto supone, en cualquier caso, tener en cuenta que la utilidad de la información no sólo se vincula con qué datos se suministran sino cómo se proporcionan. Exige, por tanto, estrategias para transformar los sistemas de recuperación de información e incluso, las propias organizaciones públicas y sus sistemas de organización de archivos. Exige, además, facilitar el escrutinio público no sólo acerca de en qué se gastan los recursos públicos, sino cómo se distribuyen los ingresos públicos y quiénes tienen acceso privilegiado a ellos.

Otra clave para que la información se convierta en transparencia es tener en cuenta que cualquier proyecto que abra cauces a la información es un proyecto político, en tanto afecta los balances de poder. En consecuencia, cabe siempre esperar resistencias a su real y oportuna entrega e incluso, estrategias para desplazar las decisiones a lugares no visibles, una vez que determinados espacios se han tornado transparentes. La primera derivación práctica al respecto es que no basta con que se consagre jurídicamente el derecho a la información, sino que también es preciso disponer de canales expeditos -distintos del poder judicial- que posibiliten el derecho de reclamo. En América Latina sólo México y Honduras pueden exhibir esto último, con sus recientemente creados institutos de acceso a la información. Una segunda derivación es que, dado que la transparencia suele ser elusiva, resulta conveniente un abordaje multidimensional que no sólo le conceda respaldo legal, sino que la posibilite a través de diversos procedimientos y órganos, tal como comienza a insinuarse en algunos países¹⁹.

En última instancia, el desafío pareciera ser asumir la producción de transparencia como un proceso que tiene como sujeto y destinatario a la sociedad, en particular a lo público no estatal, con el propósito de facilitar la crítica y el control sobre el Estado, para que sus decisiones y acciones sirvan más a la construcción de ciudadanía.

b. Participación ciudadana política y democrática

La participación ciudadana siempre ha sido considerada el medio de influencia social por excelencia, sobre todo cuando la ciudadanía puede beneficiarse de un enfoque más político del control. Lo que se destaca actualmente es que la participación ciudadana comienza casi a constituirse en un lugar común del discurso de la reforma del Estado. Sin embargo, cuando es promovida e institucionalizada desde el Estado se revela especialmente la paradoja de la participación ciudadana: ella puede servir para corporativizar aun más las decisiones públicas o puede promover su democratización e incluso, contribuir a su

calidad. El que el péndulo se mueva de un lado a otro naturalmente depende del régimen y las fuerzas políticas que lo impulsen. Pero también depende de sus diseños institucionales (Fung, 2003; Cunill, 1997), tal como lo evidencian múltiples experiencias en la región.

Varias cuestiones son relevantes a esos últimos efectos. Nosotros nos detendremos sólo en cinco.

La primera consideración alude al carácter de la participación ciudadana. Ella, como hemos apreciado, puede configurarse como participación administrativa o como **participación política**. El criterio para discernir si se trata de una u otra no es la medida en que se concibe o no como traslado de poder a la sociedad.

Actualmente, de hecho, varias experiencias emblemáticas de participación ciudadana se traducen en poder de beneficiarios o de comunidades específicas sobre decisiones públicas, pero sólo apelando a sus saberes técnicos. El problema es que en tanto el conocimiento experto constituye un recurso escaso, a la larga la participación ciudadana basada en aquél se tiende a traducir en retrocesos en la distribución del poder social.²⁰

Un efecto similar se produce cuando la influencia ciudadana en las decisiones públicas se acota sólo a los intereses directamente implicados, funcionales a la burocracia estatal, para que –por vía de la legitimación y de la ampliación de los conocimientos– incrementen la gobernanza.

Ambas expresiones de la participación ciudadana, sea por vía de apelar a la racionalidad instrumental o por vía de recortar la ciudadanía, tienden a devenir en participación administrativa cuyo único referente es la eventual optimización técnica de las decisiones y no una redistribución real del poder social.

En cambio, la participación ciudadana con un carácter político se traduce en intervenciones sobre los fines, los valores y los intereses sociales que determinan las prioridades en términos de objetivos y recursos de las acciones público estatales; o sea, pone en juego la racionalidad comunicativa. Además, ella tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales subrepresentados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

La participación ciudadana, tanto como el control social,²¹ ponen así en juego la disputa por la ampliación del espacio público para la construcción de ciudadanía. De manera que pareciera ser clave para la democratización de la institucionalidad pública el que la participación ciudadana adopte expresamente un carácter político.

Un segundo asunto, que en gran parte deriva del anterior, es el **grado de inclusión** de la participación ciudadana, ya que su contribución a modificar los balances de poder en los procesos de decisión está determinada por su capacidad para traducirse en mayor igualdad y pluralismo social.

La equidad y la justicia de las políticas públicas no sólo pueden ser violentadas cuando los procesos de participación ciudadana favorecen expresamente a quienes ya disponen de poder social o se limitan a los implicados directos o se fundamentan en la obtención de conocimientos expertos. En muchas circunstancias, aún concediéndole un carácter político a la participación ciudadana, extenderla a “todos” o a “cualesquiera” puede devenir en un mayor corporativismo público, habida cuenta de que las desigualdades socioeconómicas se reproducen a nivel político,²² y que la participación tiene costos. Investigaciones empíricas sobre la participación ciudadana promovida desde el Estado dan cuenta de que la alta participación de profesionales suele ser la norma.²³

A la luz de este tipo de evidencias, una mayor representatividad social en los procesos de formación de las políticas públicas pareciera requerir de estrategias expresas a tal fin. De hecho, por ejemplo, dados los costos de oportunidad de la participación ciudadana, el propiciar la incorporación de los intereses de los pobres ha mostrado ser más viable cuando la participación efectivamente se traduce en consecuencias materiales para ellos. De allí que la figura del presupuesto participativo haya invertido la composición de la representación social en los procesos de participación ciudadana.²⁴ Bajo esta perspectiva de análisis, incluso pudiera resultar más legítima una figura como la de las Juntas de Vigilancia que operan bajo el criterio de la discriminación positiva (como por ejemplo, las instauradas en los municipios bolivianos sólo con representantes de los organismos territoriales y de las comunidades indígenas) que consejos paritarios integrados por muchos intereses sociales, pero todos funcionales a los tomadores de decisiones.

La tensión, en cualquier caso, no es sólo entre inclusión y corporativismo, sino también entre inclusión y elitismo, habida cuenta de que este último puede devenir en un resultado posible, toda vez que la representación social queda circunscrita permanentemente a unos pocos que, a su vez, buscan obtener privilegios especiales, tal como lo insinúan también los hallazgos empíricos.²⁵

Una tercera cuestión que determina la medida en que la participación ciudadana contribuya no sólo a la democratización de las decisiones sino también a su eficiencia, es el **grado de deliberación** que suponga. Recordemos que como método para la adopción de decisiones, la deliberación supone aceptar la autoridad del mejor argumento, en vez de la autoridad jerárquica, el número, el dinero o la fuerza. De hecho, la deliberación constituye un proceso de discusión pública en que las propuestas que se ofrecen para apoyar la toma de decisiones están respaldadas por justificaciones o razones que apelan a intereses públicos (Fung, 2003). El compromiso con la deliberación se basa, pues, en el reconocimiento de que puede haber distintas posiciones de valor afectando la elaboración de las decisiones, que requieren del diálogo para ser enfrentadas. Por eso, no sólo puede producir decisiones más justas y legítimas, sino lograr más comprensión mutua y confianza para lidiar con la complejidad de los problemas y respetar la diversidad social. La institucionalización de consejos consultivos, tal como está ocurriendo en diversos niveles de gobierno en muchos países, pareciera no aportar en este sentido. En

cambio, la introducción de consejos deliberativos para apoyar la formulación de políticas sociales, como los que operan en Brasil, por ejemplo, abre una oportunidad digna de seguimiento. Pone también en el tapete dos cuestiones importantes: por una parte, la importancia que la forma en que se ha constituido históricamente la sociedad civil tiene sobre el funcionamiento de los órganos de participación ciudadana²⁶ y por otra parte, la incidencia que tiene el grado de autonomía de que disponen las organizaciones sociales sobre la capacidad de la participación ciudadana para contribuir a la democratización de las políticas públicas.²⁷

Una cuarta cuestión a considerar es el **grado de institucionalización formal** de la participación ciudadana. En este sentido, el panorama latinoamericano presenta avances significativos, ya que de escenarios dominados por encuentros esporádicos sujetos a la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales, se ha pasado a la institución formalizada de diversas figuras de participación ciudadana en el aparato estatal, incluso las más de las veces con bases normativas.²⁸ Sin embargo, un dilema que aún permanece pendiente de resolver es cuánta institucionalización es requerida, de manera que no asfixie la autonomía social y a la vez no torne vulnerable la participación ciudadana. Otro dilema es cuánto de orgánicas deben tener las figuras de la participación ciudadana, sobre todo habida cuenta de que la organización es un recurso escaso que al ser privilegiado puede atentar contra el resultado a esperar: decisiones más justas, más equitativas y de mejor calidad.

Una quinta cuestión ya ha sido mencionada indirectamente: el grado en que la participación ciudadana deriva en **consecuencias**. Primero, consecuencias en forma inmediata o mediata para los propios participantes. Segundo, en especial cuando deviene expresamente en control ciudadano sobre la administración pública, consecuencias para ésta. Ciertamente la transparencia de los asuntos públicos es un recurso fundamental de la participación ciudadana, incluso porque puede traducirse en presión social bajo la forma de aprobación o reprobación social, o devenir en opinión pública democrática que también presiona al aparato público. También lo es la deliberación, de suyo un recurso de la participación ciudadana. De cualquier manera, la mayoría de los mecanismos de participación instituidos suelen ser dependientes de la institucionalidad contralora y judicial para poder traducirse en consecuencias. El problema acá es que cuando ésta es débil, el control ciudadano también lo es. Por esta razón es que la nueva generación de la participación ciudadana está dotándose de poder de veto (revocatoria o remoción), de poder de asignación (presupuesto participativo, consejos deliberativos) o de poder de certificación (por ejemplo, de los proyectos de presupuesto antes de someterse a la aprobación parlamentaria). En este sentido, un desafío de los procesos de reforma del Estado consiste en extender este tipo de recursos a fin de asegurar que el ejercicio de la participación ciudadana se traduzca en consecuencias para los poderes públicos. El otro desafío, es lograr que las consecuencias no sólo sean negativas, habida cuenta de que ello condena a convertir la gestión pública sólo en juegos de suma cero.

c. Coproducción que cree solidaridad y empoderamiento social

Cuando la sociedad se involucra en forma directa en la producción de bienes o servicios públicos, revela su capacidad de auto-organización social. Las expresiones de este fenómeno son ancestrales y es sabido que actualmente responden muchas veces a la ausencia de Estado. El hito que marcan los recientes procesos de reforma del Estado es que buscan convertir la coproducción de servicios públicos en una estrategia de la reforma.

Hay de nuevo acá distintas caras de la moneda. De un lado, están los procesos de privatización que, tras la justificación del refuerzo a la sociedad, han mostrado resultados profundamente contradictorios para ella, entre otras razones porque han solido ser satisfactorios sólo para un segmento de la sociedad, la mercantil, y porque muchas veces han producido una mayor desorganización cuantitativa y cualitativa de servicios públicos esenciales para la población de menores recursos. De otro lado está la actual tendencia a favorecer la coproducción, distinguiendo entre provisión (el financiamiento) y producción, y delegando a la sociedad sólo ésta. La clave, sin embargo, es que este tipo de acciones puede servir para mejorar la calidad y el impacto de ciertas políticas públicas, así como la organización social o bien puede constituir una estrategia del Estado para abdicar de sus responsabilidades sociales.

En este último sentido, la experiencia acumulada en materia de coproducción entre el Estado y la sociedad revela que, desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía, no es indiferente sobre **qué tipo de bienes y servicios** se impulse la coproducción. De hecho, no es lo mismo plantear la coproducción respecto de bienes intensivos en capital o de bienes intensivos en mano de obra (Vernis, 2005). Las virtualidades mayores de la coproducción para la construcción de ciudadanía parecen estribar en el último tipo de bienes y, en particular, en la política social, donde se puede redistribuir el ingreso, ofrecer servicios sociales colectivos y, a la vez, empoderar en forma directa a las personas y comunidades²⁹, potenciando simultáneamente la dimensión de los deberes y de los derechos de la ciudadanía.

De lo anterior se desprende que, por otra parte, tampoco es indiferente en **quiénes recaiga** la coproducción, sobre todo si se pretende que el Estado mismo contribuya al desarrollo de una institucionalidad que además de ayudar a la eficiencia de los servicios públicos, cultive la solidaridad, la responsabilidad social y la organización social, aspectos por demás fundamentales cuando está implicada la producción de servicios sociales y culturales.

Habida cuenta de lo anterior, cuando se trata de estimular la coproducción de servicios sociales, la clave pareciera estribar en identificar como socios de los emprendimientos a aquellos sujetos que porten los valores de la solidaridad y la responsabilidad y que sean capaces de potenciarlos, es decir lo público no estatal.³⁰ El ámbito en cuestión, sin embargo, es heterogéneo. En este sentido, la experiencia

acumulada sugiere que hay dos tipos de actores sociales diferentes, con consecuencias también diferentes para la coproducción.

Un primer tipo, está constituido por **comunidades de base, grupos de beneficiarios o de autoayuda** que haciendo uso de la solidaridad se organizan para satisfacer necesidades colectivas. La presencia activa de la solidaridad determina que la autosustentación, además de la automotivación y del autogobierno, constituyan sus rasgos definitorios.

Dentro de este primer tipo destacan aquellas expresiones de lo público no estatal que satisfacen necesidades colectivas a través de la gestión y los recursos de sus propios miembros y que eventualmente establecen alianzas con el Estado. En América Latina, como bien lo resalta Fernandes (1994), lo que apreciamos de la actividad de este grupo es la punta del iceberg, ya que mayormente constituyen prácticas informales y espontáneas, de gran peso cuantitativo. Suelen ser también frágiles, por lo que su relación con el Estado contiene el riesgo de anteponer una lógica instrumental a la lógica de la solidaridad, salvo que el Estado sólo se aproxime a este segmento de lo público no estatal cuando es requerido, respetando a la vez la autonomía social de manera absoluta.

Hay, por otro lado, alianzas expresas entre el Estado y beneficiarios o usuarios que en la experiencia internacional han mostrado una alta capacidad de empoderamiento social. Por ejemplo, como lo evidencian Vaillancourt [et al] (2006: 74-75), cuando las personas discapacitadas se encargan de la organización de los servicios desde su posición de usuarios tienden a convertirse en actores sociales capaces de desarrollar organizaciones de base para difundir sus intereses e influenciar la política social, siempre que a su vez esté asegurado un financiamiento estable de parte del Estado en la provisión de los servicios y responsabilidades en su producción.

Otras alianzas no son, sin embargo, tan claras desde el punto de vista de la construcción de ciudadanía. En este sentido resalta la tendencia de algunos movimientos de reforma del Estado hacia el estímulo de la administración compartida de ciertos servicios de salud o de educación con las comunidades o con los beneficiarios, convirtiéndolos en administradores directos. Por ejemplo, en Perú, en el año 2005, más del 35% del total de establecimientos de salud del primer nivel de atención ya se encontraba bajo un esquema de administración compartida, que contempla la creación de asociaciones civiles sin fines de lucro, los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS supuestamente a partir de una solicitud de las comunidades), los que cogestionan los servicios junto con el jefe del respectivo establecimiento (Frisancho Arroyo, 2005). Otro caso paradigmático es el programa Educo iniciado en 1991 en El Salvador, que implica la cogestión de las escuelas básicas entre los padres y el Estado, donde los primeros actúan a través de una figura autónoma (la Asociación Comunal para la Educación Básica) que se encarga de la administración de las escuelas, incluyendo la contratación y el despido de los profesores, así como el equipamiento y mantenimiento de las escuelas.

La pregunta que cabe formularse es si estas últimas modalidades de cogestión con comunidades de base o beneficiarios, que son inducidas desde el Estado, refuerzan realmente la democratización y la eficiencia de los servicios sociales. Las evidencias empíricas en estos sentidos son contradictorias,³¹ entre otras razones porque no siempre es evidente que pongan en juego la racionalidad comunicativa en vez de la instrumental. Esto unido al hecho de que eventualmente pueden constituir estrategias para introducir mecanismos de gestión privada en los servicios sociales³² e incluso, para reducir costos a través de aportes de las comunidades, hace necesario su análisis más exhaustivo en el marco de la construcción de ciudadanía.

Pero el Estado no sólo está cogestionando con organizaciones y comunidades de base. También lo está haciendo con **asociaciones voluntarias de carácter público que se dedican a la prestación de servicios**, que a diferencia de las antes referidas no son autosustentadas. El universo en cuestión alude a las ONGs especializadas en la prestación de servicios, manteniendo sí el fortalecimiento de la organización y la solidaridad social como objetivo primario. Esta característica, que supone que su principal compromiso sea con valores más que con operaciones, les crea una potencial ventaja comparativa respecto de las empresas mercantiles. Sin embargo, el hecho de que no sean autosustentadas³³ también las torna más vulnerables, ya que su supervivencia suele depender del financiamiento externo o de la venta de servicios.

En este campo también hay experiencias concretas que pueden aportar lecciones para la construcción de ciudadanía. Una de ellas es el programa iniciado en 1995 en Brasil de gestión con organizaciones sociales (Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995) que está teniendo presencia significativa en algunos Estados, en particular en el de São Paulo, donde una ley de 1998 facilita el gerenciamiento de hospitales estatales por medio de organizaciones sociales.

La virtualidad de la cogestión con este segmento de lo público no estatal, en todo caso, pareciera ser doble. Primero, porque tiende a existir en él una relación entre motivación de servicio y calidad de prestaciones. Segundo, por su posible contribución a la organización social, en tanto su objetivo primario suele ser la creación de capacidades sociales y políticas en los sectores más vulnerables. Ninguna de estas ventajas se realiza, sin embargo, si no se cumplen a lo menos cuatro condiciones. Primero, una provisión estable de recursos de parte del Estado, ya que de lo contrario opera una presión a su mercantilización y por ende, a su desnaturalización. Segundo, un financiamiento que no suscite la competencia entre las organizaciones sociales, ya que ella puede devenir en mayor fragmentación social (Delamaza, 2005). Tercero, un marco regulador estatal que, entre otras cosas, provea de estándares de calidad. Cuarto, un sistema de responsabilización ante el Estado y la sociedad por el uso de recursos públicos³⁴ que respete, sin embargo, la autonomía y los tiempos que demandan el cumplimiento de objetivos sociales.

La experiencia muestra que si el tejido social es fuerte y si estas condiciones están satisfechas existen probabilidades de introducir más solidaridad y, consecuentemente,

dedicación humana en la producción de servicios sociales que por su naturaleza requieren precisamente de ellos. La diversidad que puede ser lograda en la administración pública, en términos de ajustar las prestaciones a las características, gustos, creencias o necesidades de destinatarios, es otro resultado posible que puede beneficiar la construcción de ciudadanía. Sin embargo, como hemos tratado de ilustrar, tras la obtención de estos tipos de resultados hay estrategias deliberadas que requieren en primer término reconocer la heterogeneidad de la sociedad e incluso, de lo público no estatal.

CONCLUSIONES

No obstante que las aperturas democráticas han traído a veces retrocesos en la descentralización y no ha sido ganada la batalla contra la pobreza, ni la desigualdad ni la exclusión, en la actualidad lo público no estatal tiene mayores probabilidades de contribuir en forma activa y directa a deshacer los obstáculos político-institucionales, ideológicos y teóricos que afectan la construcción de ciudadanía y así, fortalecer a la propia democracia.

Hemos intentado mostrar algunos movimientos presentes tendencialmente en las reformas del Estado en América Latina, que ofrecen una oportunidad en tal sentido al propender a convertir a la sociedad en sujeto de procesos de democratización de la administración pública. Ellos son: la apertura a una mayor transparencia de la acción gubernamental, la promoción de la participación ciudadana en la formación de políticas o decisiones gubernamentales y el fomento de la coproducción.

Sin embargo, a través de un análisis de las fuerzas ideológicas y políticas que están en disputa en cada uno de esos movimientos, hemos también argumentado que no basta con asegurar su mera existencia para que efectivamente lo público no estatal incida sobre lo público estatal y propenda al fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía y al desarrollo de una arquitectura pública basada en la solidaridad y la responsabilidad. A tales efectos, los diversos hallazgos sugieren que cada uno de esos movimientos requiere satisfacer una serie de condiciones, singulares pero a la vez con un denominador común: ser acogidos como movimientos políticos que al poner a la sociedad en el centro de las reformas convierten a lo público no estatal en un agente clave de la democracia y de la eficiencia del Estado y en un aliado estratégico para la producción de bienes públicos.

En definitiva, la que resulta interpelada es la ampliación del espacio público para acoger los viejos retos y los nuevos desafíos de la construcción de ciudadanía en América Latina. Las distintas manifestaciones de lo público no estatal en la sociedad sugieren que esta tarea puede ser emprendida, como una tarea conjunta entre el Estado y la sociedad, aunque no exenta de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, VÍCTOR (s/f), Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados, mimeo.
- ALVAREZ ENRÍQUEZ, LUCÍA (2004), "Participación ciudadana y política de salud en la ciudad de México: la Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal", en *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Alicia Ziccardi (coord.), México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales; Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- ARENDT, HANNAH (1974), *La condición humana*, Barcelona, Editorial Seix Barral (Original 1958).
- BID (1993), Hacia una política social efectiva en Venezuela: comunicación, creación de consenso y reforma, informe de la Misión Piloto del Programa Reforma Social del BID - Grupo de la Agenda Social, Oxford, BID, Oxford University, mimeo.
- (1996), *Progreso económico y social en América Latina: cómo organizar con éxito los servicios sociales: informe 1996*, Washington, BID.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado.
- BURKITT, BRIAN y WHYMAN, PHILIP (1994), "Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation?", en *The Political Quarterly*, Oxford, Vol. 65 N° 3.
- CARRILLO, FERNANDO y GRUENBERG CHRISTIAN (eds.) (2006), *Fighting Clientelism: Transparency and Participation in Targeted Social Programs*, Washington, BID, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- CASTILLO QUINTANA, ROLANDO (2007), "Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 38, Caracas.
- COELHO, VERA SCHATTA P. (2005), "Los consejos de salud en Brasil: ¿cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 32, Caracas.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CORTINA, ADELA (1998), *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial. 2. ed.

- CUNILL GRAU, NURIA (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- (2004), “La democratización de la administración pública: los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*, Luiz Carlos Bresser Pereira ...[et al], Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- (2006), “La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?”, en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Francisco Mezones (ed.), Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- DAGNINO, EVELINA; OLVERA, ALBERTO J.; y PANFICHI, ALDO (coords.) (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- DELAMAZA, GONZALO (2005), *Tan lejos tan cerca: políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Santiago, LOM Ediciones (Colección Ciencias Humanas).
- DOWBOR, LADISLAU (2005), “Redes de apoyo ao empreendedorismo e tecnologias sociais”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- FERNANDES, RUBEM CESAR (1994), *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- FRISANCHO ARROYO, ARIEL DAVID (2005), “Participación ciudadana en la cogestión local de salud: el Programa de Administración Compartida de los Servicios de Salud (Perú, 1994-1999)”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- FUNG, ARCHON (2003), “Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and their Consequences”, en *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 11 N° 3, Oxford.
- HABERMAS, JÜRGEN (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, Ediciones G. Gili (Original 1962).
- (1990), “Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público”, en *Novos Estudos CEBRAP*, N° 26, São Paulo.
- HAJER, MAARTEN A. y WAGENAAR, HENDRIK (eds.) (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

- JACOBI, PEDRO (1991), "Movimientos sociales en Brasil: desafíos en la construcción de la ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, Caracas, N° 111.
- JIMÉNEZ, EMMANUEL y SAWADA, YASUYUKI (1999), "Do Community-Managed Schools Work?: an Evaluation of El Salvador's EDUCO Program", en *The World Bank Economic Review*, Vol. 13 N° 3, Washington.
- LA ROSA, LILIANA; ARMAS, HENRY; y ALZA, CARLOS (2006), Participación ciudadana en salud: representaciones, prácticas, lecciones aprendidas y retos para la acción; informe de consultoría, Lima, mimeo.
- LATINBARÓMETRO (2005), Informe anual, Santiago, Latinbarómetro, mimeo.
- MARCH, JAMES G. y OLSEN, JOHAN P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- MAYNTZ, RENATE (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de governance", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Barcelona.
- MORALES, JUAN ANTONIO (1998), "Las políticas para restablecer y mantener los equilibrios macroeconómicos: ganadores y perdedores", en *Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro*, Santiago, Naciones Unidas, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 26).
- NOZICK, ROBERT (1988), *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica (Original 1974).
- O'DONNELL, GUILLERMO (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en *La democracia en América Latina: contribuciones para el debate*, PNUD, Buenos Aires, PNUD.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (1999), "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- PUTNAM, ROBERT D. (1994), *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*, Caracas, Editorial Galac (Original 1993).
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- RABOTNIKOF, NORA (2005), "Ciudadanía y derechos", en *Derechos de ciudadanía: responsabilidad del Estado*, Manuel Canto Chac (ed.), Barcelona, Icaria Editorial.
- ROCHE, MAURICE (1992), *Rethinking Citizenship: Welfare, Ideology and Change in Modern Society*, Cambridge, Polity Press.
- RODRÍGUEZ, AMÉRICA (1998), "Las organizaciones no gubernamentales y las políticas educativas en El Salvador: el caso del Programa EDUCO", en *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, José Luis

- Méndez Martínez (coord.), México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas.
- RUIZ FERNÁNDEZ, JULIO (1997), “Política social de la educación básica en Chile”, en *Desafíos y perspectivas de la descentralización*, Caracas, CLAD.
- SINTOMER, YVES (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas.
- SORENSEN, EVA (2000), “Democratic Governance and the Changing Role of Users of Public Services”, en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 22 N° 1, Omaha.
- TEISMAN, GEERT R. y KLIJN, ERIK-HANS (2002), “Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 2, Washington.
- VAILLANCOURT, YVES; AUBRY, FRANCOIS; KEARNEY, MURIAL; THEARIAULT, LUC; y TREMBLAY, LOUISE (2006), “La contribución de la economía social a las reformas de las políticas sociales en Canadá: una visión desde el Québec”, en *Cayapa: Revista Venezolana de Economía Social*, Año 6 N° 11, Trujillo.
- VELÁSQUEZ CARRILLO, FABIO ENRIQUE y GONZÁLEZ R., ESPERANZA (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá, Fundación Corona.
- VERNIS DOMÈNECH, ALFRED (2005), “Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- VIGODA, ERAN (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 5, Washington.
- WALZER, MICHAEL (1995), “The Civil Society Argument”, en *Theorizing Citizenship*, Ronald Beiner (ed.), Albany, State University of New York.
- ZOVATTO GARETTO, DANIEL y LAGOS, MARTA (2005), “Gobernabilidad democrática: logros y desafíos”, en *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, No. 13, Madrid.
- ZURBRIGGEN, CRISTINA (2006), *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones: los condicionantes históricos de las reformas actuales*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

NOTAS

- ¹ Un agudo análisis al respecto es realizado por Rabotnikof (2005)
- ² Véase, al respecto, por ejemplo, el análisis que hace Roche (1992) de los límites del paradigma dominante de la ciudadanía social, entre otros, por los desafíos que imponen tanto el post-industrialismo como el post-nacionalismo. Para una apelación por el cosmopolitismo en la definición de ciudadanía, véase Cortina (1998).
- ³ Como bien lo nota Castillo (2007), el ciudadano era básicamente sujeto de deberes en la Grecia clásica.
- ⁴ Esta evidencia la proporcionaba una encuesta oficial a usuarios de servicios públicos llevada a cabo en Chile, país que sin embargo, es uno de los que pareciera exhibir mayores logros en la reforma de sus servicios públicos.
- ⁵ Véanse, entre otros, Carrillo y Gruenberg (2006) y Zurbriggen (2006) para estudios recientes.
- ⁶ Cabe destacar que según lo advertía un Secretario General de la CEPAL (Ocampo, 1999: 13), el abandono de los impuestos directos como mecanismos de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina. En la OCDE, el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos (cuatro quintas partes por impuesto a la renta personal); en tanto en América Latina, los impuestos directos suman sólo el 25% de la recaudación (la mayor parte por renta de las empresas).
- ⁷ Las corrientes teóricas que adjudican un cálculo egoísta a todas las acciones humanas restringiendo la gestión pública sólo a la creación de incentivos, tienden a devenir en fragmentación y competencia destructiva no sólo entre individuos, sino también entre niveles y sectores gubernamentales y hasta dentro de la sociedad.
- ⁸ Véanse el excelente libro editado por Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); también Cunill (1997: Capítulo III) para una crítica a la participación ciudadana fundamentada en esos enfoques.
- ⁹ Para una ilustración de este tipo de enfoque, véanse Hajer y Wagenaar (2003), Vigoda (2002), Teisman y Klijn (2002). Cabe destacar que estos últimos autores aluden a tres generaciones de arreglos de gobernanza en la formulación de políticas: el enfoque de partenariado público; el enfoque interactivo que junta a gobierno, ciudadanía y grupos sociales; y el enfoque de partenariado público-privado (PPP) que supone financiamiento y participación de asociaciones privadas, y que es el que favorecen.
- En cualquier caso, vale señalar que no nos referimos acá a los enfoques más socio-políticos de la teoría de la gobernanza que la visualizan como una modalidad de coordinación no jerárquica. Al respecto, véase, por ejemplo, Mayntz (2000).
- ¹⁰ El informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial (2004), cuyo título es "Servicio para los pobres", expresamente señala que "pagar por los servicios otorga poder" (pág. 146).
- ¹¹ El principal fundamento de este tipo de enfoque es que el conocimiento y los recursos necesarios para lograr los resultados que se desean están distribuidos entre diferentes actores, por lo que se requiere una nueva forma de gobernanza en la cual los actores públicos toman en cuenta sus interdependencias con otros actores y tratan de resolver problemas de gobernanza a través de la cooperación (Teisman y Klijn, 2002).
- ¹² Véase al respecto Cunill (1997: Capítulo I).
- ¹³ Habermas (1990) remarca dos condiciones: la espontaneidad y la informalidad en términos de quedar libre de la presión de la toma de decisiones.
- ¹⁴ Alvarez (2004) muestra, por ejemplo, como una experiencia desde la sociedad civil protagonizada por un conjunto de organizaciones feministas en México -la Red por la Salud de las Mujeres- despertó dos actitudes distintas de los dos gobiernos del mismo partido -el PRD- en el Distrito Federal.
- ¹⁵ Desarrollamos estos asuntos en Cunill (2004). En Consejo Científico del CLAD (2000), exponemos extensamente el contexto y la concepción de la responsabilización de la administración pública que predominan en los 80.

- ¹⁶ En Cunill (2004) nos referimos a estos asuntos como posibles aspectos de la democratización de la administración pública, y proponemos un test que requerirían satisfacer para aumentar tanto la democracia como la eficiencia de la administración pública.
- ¹⁷ Para detalles al respecto, véase el SIARE del CLAD (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control.html>).
- ¹⁸ En torno a este tema, véase Dowbor (2005).
- ¹⁹ Desarrollamos estos asuntos en Cunill (2006).
- ²⁰ Al respecto es interesante el caso de la reforma educativa de los años 80 en Inglaterra, la que no obstante estar motivada por entregar "poder a los padres" devino en un refuerzo del poder de los profesionales y a la larga de la burocracia. Para detalles sobre la participación ciudadana basada en conocimientos expertos, véase Cunill (1997).
- ²¹ Nosotros entendemos que la diferencia básica entre la participación ciudadana y el control social es que la primera puede suponer corresponsabilidad o poder compartido con el Estado, mientras el segundo exige una relación de exterioridad con el Estado. En ambas está en juego, sin embargo, la autonomía social.
- ²² Obviamente a veces esto es deliberado de parte de las burocracias estatales.
- ²³ Véase, por ejemplo, La Rosa ...[et al] (2006) para el caso de la participación en salud en Perú, que revela que los profesionales tienen un peso de casi 70%.
- ²⁴ Según lo reconoce Sintomer (2005), "en Brasil, como en el resto de América Latina, el presupuesto participativo es un instrumento de las clases populares y también un método privilegiado para priorizar la inversión en favor de los pobres".
- ²⁵ Véase Velásquez y González (2003) para el caso de Colombia.
- ²⁶ Adrián Gurza, en un encuentro celebrado en noviembre de 2006 en ciudad de México, sostenía que sus hallazgos sobre el Consejo Nacional de Salud de Brasil dan cuenta de un predominio en los hechos de la sociedad civil, pero básicamente de los sectores organizados que llegan al Consejo a discutir lo ya acordado previamente. Su tesis es que lo que ocurre dentro de los Consejos está determinado por lo que ocurre afuera, sobre todo por el grado de corporatismo social.
- ²⁷ Coelho (2005), refiriéndose también a los consejos de salud en Brasil, llama la atención sobre el hecho de que no están todos los que debieran, ya que la burocracia hace la escogencia del tipo de organización que forma parte del consejo.
- ²⁸ Varios países han promulgado recientemente leyes de participación ciudadana, entre ellos, Nicaragua y Venezuela. Otros, como Colombia, tienen varias normativas que sustentan procesos de participación ciudadana. Nótese que no nos referimos acá a los mecanismos de participación ciudadana directa tipo referéndum o iniciativa popular; los que también han proliferado recientemente, pero que escapan al alcance de este trabajo.
- ²⁹ Vaillancourt ...[et al] (2006: 69), en este sentido, refieren a "una nueva arquitectura que capacita a los ciudadanos-usuarios para participar en la producción, la gestión y la evaluación de la política social, y al hacerlo, desarrollarse como ciudadanos capaces de autodeterminación y poder".
- ³⁰ Parte de la literatura lo designa como los actores de la "economía social" o "tercer sector" (véase, por ejemplo Vaillancourt ... [et al], 2006), distinguiéndolos por los valores de solidaridad, autonomía, reciprocidad y autodeterminación que los inspiran y las reglas democráticas que los pueden regir. El término economía social en cualquier caso, incluye a las cooperativas sociales.
- ³¹ Para el caso del Programa Educo, véanse Rodríguez (1998) sobre el particular; y Jiménez y Sawada (1999) para argumentos a favor. Sobre los CLAS de Perú, véanse Frisancho Arroyo (2005), y La Rosa ...[et al] (2006: 128-142) que aportan, en cambio, evidencias sobre una valoración de logro de la ciudadanía en relación con los CLAS.
- ³² En general, estas modalidades de coproducción implican introducir normas del régimen laboral privado para contratar y despedir personal, ya que las figuras que se crean (los CLAS, por ejemplo) actúan bajo régimen privado de administración.

- ³³ Recordemos que a diferencia del primer grupo, la solidaridad no es el único ingrediente que mueve a la creación de una ONG, aun en el caso de ser auténtica.
- ³⁴ Esto pasa incluso por ampliar la noción de la contraloría social recubriendo también lo público no estatal, tal y como lo entiende, por ejemplo, la normativa colombiana sobre las “veedurías ciudadanas”.