



Perfiles Latinoamericanos
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
publicaciones@flacso.edu.mx
ISSN (Versión impresa): 0188-7653
MÉXICO

2006
Jonathan Fox
SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS
Perfiles Latinoamericanos, enero-junio, número 027
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Distrito Federal, México
pp. 33-68

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas

JONATHAN FOX*

Resumen

La influencia de la sociedad civil sobre la rendición de cuentas pública se reconoce ampliamente. Sin embargo, los patrones específicos y los mecanismos causales de su impacto no han sido suficientemente determinados. Este artículo presenta algunas de las elecciones conceptuales explícitas, ineludibles para definir la rendición de cuentas, distinguiendo entre la institucionalmente acotada “rendición de cuentas política” por un lado, y la más amplia y multi-dimensional “política de la rendición de cuentas”, por el otro. Con el propósito de identificar las trayectorias de influencia de la sociedad civil sobre el Estado, este artículo propone desglosar las relaciones de rendición de cuentas entre los actores del Estado y la sociedad civil, abordarlas desde dentro de ellos y, finalmente, evitar un tratamiento aislado como si cada instancia fuera implícitamente monolítica. A la vez, es necesario expandir los marcos conceptuales de la rendición de cuentas, de manera que permitan comprender la interacción entre los ámbitos locales, nacionales e internacionales. La discusión tiene como punto de partida la diferenciación entre las dimensiones vertical y horizontal de la rendición de cuentas, y enfatiza la interdependencia e interacción que se da entre ellas.

Abstract

Civil society influence on public accountability is widely recognized. Nevertheless, the patterns and causal mechanisms of its impact have not been clearly specified. This article frames some of the explicit conceptual choices that are needed to define accountability, distinguishing between the institutionally bounded concept of “political accountability” on the one hand, and the broader, multi-dimensional notion of “accountability politics” on the other. With the goal of identifying the patterns of civil society influence on the state, the article unpacks accountability relations between and within state and civil society actors, to avoid treating them as though they were implicitly homogeneous and isolated from each other. It is also necessary to broaden our conceptual frameworks for understanding accountability by taking into account the interaction between local, national and international arenas. The analysis takes into account the distinction between the vertical and horizontal dimensions of accountability, stressing the inter-dependence and inter-action between them.

Palabras clave: rendición de cuentas, sociedad civil, agencias intra-estatales, movimientos sociales, ONG.

Key words: accountability, civil society, intra-state agencies, social movements, NGOs.

* Doctor en Ciencia Política, Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Introducción¹

Los actores de la sociedad civil son importantes claramente. Pero ¿cuándo, cómo y en qué grado contribuyen a la construcción y al empoderamiento de los frenos y contrapesos institucionales? Por medio de la acción colectiva, de los medios de comunicación y del uso estratégico de la información, ellos exponen los abusos del poder, promueven nuevos paradigmas y elevan las expectativas para el desempeño de los sectores público y privado (p. ej., Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Actores de la sociedad civil que van más allá de “nombrar y deshonorar”, y que ejercen presión política contra la impunidad, al convertir en su objetivo a los oponentes a la rendición de cuentas.

Ese tipo de campañas también puede impulsar la acción de frenos y contrapesos del gobierno. Sin embargo, los proyectos de rendición de cuentas con frecuencia fracasan, o sus impactos se vuelven intangibles, como en el caso de los cambios en el discurso público y la cultura política. Son insuficientes las explicaciones causales acerca de cuándo y cómo influye la sociedad civil en la rendición de cuentas pública.² Además, existe una división dentro de esta misma sociedad civil, e incluso en el Estado, entre quienes defienden o están en contra de la rendición de cuentas.

El punto de partida aquí es que, a pesar de que la discusión conceptual sobre la rendición de cuentas ha progresado significativamente en la última década, quedan aún grandes desafíos. Notablemente, la discusión contemporánea sobre este concepto ha sido restringido por su enfoque casi exclusivo sobre un sólo plano del análisis —ya sea nacional, local o internacional— sin ocuparse de la interacción entre los distintos niveles involucrados en una rendición de cuentas. Aunque tenemos sólidas ideas para *describir* diferentes tipos de rendición de cuentas, nos hacen falta otras que, además, generen marcos *analíticos* que capten la dinámica que construye una rendición de cuentas —procesos inherentemente desiguales y muchas veces incompletos.

¹ Algunas de las siguientes ideas fueron exploradas por primera vez en un *paper* presentado en “Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America,” The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8–9, 2000 (ver <http://www.nd.edu/~kellogg/account.html>). Agradezco enormemente a John Ackerman, Scott Mainwaring, Gerry Munck, Guillermo O’Donnell, Pablo Policzer, Benjamín Temkin, Eva Thorne, Chris Welna y dos dictaminadores anónimos por sus comentarios sobre las versiones anteriores.

² Por ejemplo, el famoso estudio comparativo subnacional de Robert Putnam sobre el capital social en Italia muestra una clara correlación entre indicadores de densidad de la sociedad civil y gobernanza de transparencia (1993). Sin embargo, los mecanismos causales propuestos son imputados, en lugar de ser documentados o explicados. No es coincidencia que su marco atribuya importancia secundaria a los actores y a la dinámica política, como meras reflexiones de relaciones sociales históricamente predeterminadas. Para leer una crítica de la explicación despolitizada sobre la densidad y el impacto de la sociedad civil de Putnam, ver Fox (1996 a).

Esta cobertura incompleta de las instituciones de rendición de cuentas proviene, en buena medida, del desequilibrio institucional que caracteriza a muchos países, sobre todo respecto al estado de derecho (O'Donnell, 1993, 1999b, 2000, 2003, 2004).

Este ensayo responde a tales dilemas, pero no con vigorosas propuestas causales acerca de los patrones de influencia específicos de la sociedad civil. En lugar de eso, aquí se presentan propuestas conceptuales que, esperamos, sirvan como insumos para desarrollar un marco que considere las múltiples y disímiles funciones de los actores de la sociedad civil en la construcción de la rendición de cuentas pública. A fin de cubrir una amplia gama de temas, y con la esperanza de que el total sea mayor que la suma de sus partes, no se elaborarán propuestas con gran detalle. La discusión empírica será ilustrativa, y no demostrativa.

El primer desafío consiste en definir “rendición de cuentas”. Hasta hace poco, era un concepto insuficientemente especificado, y aún se utiliza como “la reconoces cuando la ves”. A primera vista, la idea de rendición de cuentas parece obvia. Sin embargo, nos elude una definición más precisa —con la cual personas con diferentes perspectivas puedan concurrir y que sea aplicable para diversos ámbitos.³

Para empezar, rendición de cuentas es tanto proceso como resultado. Su significado preciso varía, en gran medida, dependiendo del contexto y los actores involucrados (por ejemplo, el contraste entre la rendición de cuentas contractual, la corporativa o la legal). La mayor parte de las discusiones sobre la rendición de cuentas *pública* se refieren a la institucional, en tanto que hablan de las relaciones de poder entre los representantes electos (y sus agentes) y las personas que supuestamente representan. Esta amplia categoría incluye a políticos, oficiales de la policía, o maestros (Newell y Bellour, 2002). En contraste, en lo que aparenta ser el ámbito de rendición de cuentas personal, la expectativa del Estado u otros es que las personas rindan cuentas por su conducta como individuos y no como “retentores de poder”. Sin embargo, la distinción entre la rendición de cuentas personal y la pública puede ser errónea, porque los límites entre la esfera pública y la privada son construidos socialmente, y políticamente disputados.⁴

³ Para visiones generales amplias, ver Behn (2001), Bovens (1998), Goetz and Jenkins (2005) y Mulgan (2003).

⁴ El más simple ejemplo incluye las conductas “personales” de las personas de poder —en algunos países todo es potencialmente sujeto al escrutinio público, mientras que en otros, algunas conductas permanecen fuera de límites (e.g. los EU *vs.* Francia). Para un ejemplo más profundo, hasta recientemente, en la mayoría de las sociedades, la violencia intrafamiliar contra las mujeres no era considerada un crimen. Como resultado, la policía no aplicaba leyes contra el abuso físico. Las campañas civiles feministas cambiaron el límite entre lo público y lo privado por medios que iban desde intervenciones culturales hasta organizaciones urbano-populares de mujeres, que repartían silbatos en los vecindarios. La meta era —literalmente— pitar contra la violencia intrafamiliar. La consecuencia es que no sólo los perpetradores pueden ser responsabilizados por acciones previamente consideradas como “privadas”, sino también las fuerzas de seguridad se les puede culpar por no aplicar la ley.

De modo general, rendición de cuentas se refiere al proceso de responsabilizar a los actores por sus acciones. Esto implica “obligación de respuesta” —generalmente procesos formales en los que las acciones se someten a juicio con base en estándares específicos de conducta o funcionamiento. Para algunos, esto es suficiente para “contar” como rendición de cuentas, mientras que otros prefieren una definición más rigurosa, que incluya correctivos y/o sanciones por violaciones. El foco de la atención pública, ciertamente, puede tener un efecto limpiador —el “poder de la luz solar” para castigar y frenar a los transgresores. Exigir a personas o instituciones que expliquen, justifiquen o admitan sus acciones puede afinar el proceso de transparencia. Al mismo tiempo, el enfoque más riguroso mantiene que “si no existen castigos por abusos de autoridad, no se puede hablar de un estado de derecho o rendición de cuentas” (Schedler, 1999a: 17).

Elegir una definición determina, en gran medida, lo que se considera como rendición de cuentas. Sin embargo, pocos analistas la tratan de manera explícita. De cualquier forma, hay discusión sobre “qué grado” de responsabilización, o qué tipo de sanciones son “suficientes” en cualquier caso, lo cual lleva al asunto de “quién decide” cómo juzgar la seriedad de la violación y la sanción. En otras palabras, inclusive cuando se sancione, la cuestión sobre si “el castigo es adecuado al crimen” se define en términos normativos y de grado.

Luego está lo relativo a la dirección de la rendición de cuentas. Por ejemplo, las relaciones verticales corren por lo menos en dos sentidos: los líderes electos son responsables *hacia abajo* (si se piensa en sus votantes); y esto tiene su contraste en las jerarquías verticales en las que burócratas, empleados o soldados, son responsables *hacia arriba* en la cadena de mando. También existe la rendición de cuentas lateral multi-direccional, en la que miembros del mismo grupo son responsables de manera mutua, en un esquema parecido al de los fuertes lazos entre soldados de una unidad militar o deportistas de un equipo. Miembros así fijan paradigmas de conducta, se vigilan, sancionan o recompensan unos a otros por su rendimiento, amén de la rendición de cuentas vertical que deben a oficiales militares o entrenadores. Los escenarios tridimensionales descritos, representan un desafío a los modelos de relaciones de rendición de cuentas de los agentes principales. El concepto de “principales múltiples” sería una respuesta, pero cuando las flechas empiezan a apuntar en direcciones múltiples al mismo tiempo, el modelo pierde su nitidez y su efecto explicatorio.⁵

Si nos limitamos a los detentores del poder institucional, la pregunta “¿qué cuenta como rendición de cuentas?” no se resuelve. Como *rendición de cuentas política* nos

⁵ Para un esfuerzo útil de aplicación del concepto de “principales múltiples” a la rendición de cuentas entre naciones-estado y bancos de desarrollo multilaterales, ver Neilson and Tierney (2003).

referimos a los mecanismos formales por los cuales las autoridades electas adquieren la responsabilidad por sus decisiones y rendimiento. Sin embargo, gran parte de la impugnación civil y social sobre la rendición de cuentas de los detentores de poder tiene lugar fuera del ámbito formal de las instituciones de representación política. Este ensayo propone como respuesta una noción amplia de *política de rendición de cuentas*. Este concepto se refiere a la gama de esferas públicas dentro de las cuales los actores determinan si hacen responsables a los detentores del poder por sus decisiones, y de qué manera.⁶ Eso incluye, pero no se limita, a las relaciones formales de autoridad institucional que delimitan la rendición de cuentas política. La meta conceptual busca desarrollar un enfoque más amplio para entender las posibilidades de interacción sinérgica entre agentes de rendición de cuentas dentro y fuera del Estado.

Este trabajo sitúa a los actores de la sociedad civil en la discusión sobre cómo diferenciar entre las dimensiones vertical y horizontal de la rendición de cuentas política. La vertical se refiere a las relaciones de poder entre el Estado y sus ciudadanos, mientras que la horizontal se enfoca a los procesos de supervisión institucional, de frenos y contrapesos dentro del Estado (O'Donnell, 1999a, 2003). Desde este punto de vista, las elecciones son el proceso principal de rendición de cuentas vertical, que se refuerza por las aportaciones de la sociedad civil para promover una gobernanza de transparencia.⁷ En efecto, está reconocido que la competencia electoral es insuficiente para la rendición de cuentas desde los orígenes de la democracia constitucional.

El foco aquí será sobre la contribución de la sociedad civil a ambas dimensiones de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal. Los aportes de los actores de la sociedad civil en la dimensión vertical, especialmente los que incluyen la promoción de la democracia electoral y el empoderamiento de los medios independientes de comunicación, han recibido gran atención de académicos y de forjadores de políticas. Pero los actores de la sociedad civil también contribuyen a la creación y empoderamiento de agencias que impulsan la rendición de cuentas horizontal desde dentro del Estado (Schedler, 1999b: 340). Como lo señala O'Donnell, el impacto de la presión de la sociedad civil sobre la transparencia de las autoridades públicas, “depende en gran medida de las acciones que toman agencias de estado propiamente autorizadas para

⁶ Se refiere aquí a la diferencia en inglés entre “political accountability” y “accountability politics”. Esto podría ser traducido literalmente como “políticas de rendición de cuentas” o, más ampliamente, como “ámbitos públicos de rendición de cuentas”.

⁷ Mainwaring señala algunas de las limitaciones de la metáfora espacial, sugiriendo que la imagen vertical no es adecuada para describir relaciones que no incluyen relaciones de poder jerárquicas (2003:18). Por ejemplo, en un marco de agente principal, los votantes son los principales y los oficiales electos son sus agentes, pero las organizaciones cívicas que vigilan a los políticos no son principales.

investigar y sancionar las ofensas” (1999a: 30). Similarmente, Smulovitz y Perruzzotti enfatizan “la rendición de cuentas social”, que se refiere a acciones de agentes de la sociedad civil, dirigidas a investigar y exponer abusos por parte de oficiales públicos (2003). Su despliegue de sanciones simbólicas, en vez de legales, lleva a algunos analistas a considerarlas inherentemente débiles (Schedler, 1999a: 16). Pero Smulovitz y Perruzzotti sostienen que pudiesen tener “consecuencias materiales” por el “toque de alarma” que activa procesos horizontales de rendición de cuentas, electorales u oficiales (2003: 311).⁸ Más recientemente, algunos analistas han introducido la dimensión de rendición de cuentas diagonal o transversal para referirse a agencias públicas de supervisión que reúnen a los actores estatales y sociales (Ackerman, 2004; Isunza Vera, 2004). Otros proponen el concepto de “gobernanza participatoria empoderada”, para referirse a la emergente categoría de agencias de rendición de cuentas: los organismos sociales unificados de deliberación para la administración pública (Fung y Wright, 2003). En México, algunas políticas públicas precedieron a estas herramientas conceptuales, como en el caso notable del Programa de Abasto Rural y los Consejos Comunitarios de Abasto (Fox, 1992a, 1996a, 2005a).

Para describir estos roles de los actores de la sociedad civil de modo más conceptual, es insuficiente enmarcar su accionar exclusivamente en términos de la dimensión vertical de rendición de cuentas. Al fomentar la creación y el empoderamiento de frenos y contrapesos institucionales, ellos impulsan, a la vez, la rendición de cuentas horizontal. Este aporte es indirecto, mediado por el grado de su influencia sobre instituciones públicas pro–rendición de cuentas. Al mismo tiempo, la flecha causal entre la sociedad civil y los frenos y contrapesos también apunta desde el Estado hacia la sociedad. Esto es, instituciones débiles de rendición de cuentas horizontal pueden afectar la rendición de cuentas vertical, lo cual debilita a los actores de la sociedad civil. Por ejemplo, organismos inadecuados de supervisión electoral pueden permitir elecciones menos democráticas. Oficiales ineficaces en la defensa de los derechos humanos pueden fallar al prevenir o al castigar las violaciones de las libertades políticas básicas. De igual modo, agencias débiles de vigilancia de los derechos humanos limitan la receptividad del resto del Estado a los actores de la sociedad civil. En este contexto de interdependencia entre la sociedad civil y agencias de transparencia pública, uno de los principales retos analíticos es cómo desembalar la interacción dinámica entre las dimensiones horizontal y vertical de la rendición de cuentas.

⁸ La metáfora de la alarma se refiere a la diferenciación clásica entre el control central de comando, en contraste con los enfoques descentralizados impulsados por la demanda, como en las patrullas policíacas y las alarmas de incendio (McCubbins y Schwartz, 1984).

A continuación, se discute sobre algunos de los retos en el desarrollo de una definición viable de rendición de cuentas política. El artículo explora varias propuestas analíticas, vistas a través de los lentes del Estado y de la responsabilidad social, respectivamente. Este enfoque vuelve más complejo el marco vertical/horizontal, porque incluye instancias múltiples de relaciones Estado–sociedad —las subnacionales, las nacionales y las internacionales— así como la interacción entre ellas. Estas propuestas se organizan en tres categorías: 1) retos conceptuales transversales; 2) agencias intra–estatales de rendición de cuentas; y 3) la dinámica de la política de rendición de cuentas dentro de la misma sociedad.⁹

Propuestas para discusión

A. Delimitando los conceptos

1) Política de rendición de cuentas: un concepto más amplio que rendición de cuentas política

La rendición de cuentas política se refiere a los procesos de hacer responsables a oficiales públicos por sus acciones. Mainwaring “delimita el concepto de rendición de cuentas política a las relaciones que otorgan *formalmente* a un actor la autoridad de supervisión y/o de sanción, en relación a oficiales públicos” (2003: 7, énfasis en el original). Esta definición tiene la ventaja que delimita, pero su precisión también impone restricciones. Muchos de los actores que intentan responsabilizar públicamente a los actores de Estado no tienen poder formal sobre ellos. El enfoque de Mainwaring excluye explícitamente, para propósitos de “demarcación conceptual”, lo que Smulovitz y Peruzzotti llaman “rendición de cuentas social”, aunque reconoce su importancia política en cuanto al proceso de rendición de cuentas (2003: 7–8). Para evitar el doble riesgo de una “elasticidad conceptual”, por un lado, y contradicciones con la evidencia empírica de cómo se puede alcanzar la rendición de cuentas, por el otro, sería beneficioso tener un concepto más amplio.¹⁰

La noción de política de rendición de cuentas abarca un ámbito mayor de acción pública que el de una definición de rendición de cuentas política que se limita a los

⁹ Las bases empíricas para estas propuestas parten, sobre todo, de dos proyectos a largo plazo. Uno se enfoca a la democratización en México, el otro al impacto de los actores internacionales en la relaciones Estado–sociedad, como los bancos multilaterales de desarrollo y las coaliciones transnacionales de incidencia.

¹⁰ Sobre elasticidad conceptual, ver a Sartori (1984).

poderes formales—legales, por lo que permite concentrarse en las grietas del sistema que son tan importantes en regímenes menos democráticos. La política de rendición de cuentas se despliega en contextos *de conflicto* más amplios que las estructuras formales de autoridad, incluyendo así partidos políticos, movimientos sociales, el sector privado, los medios de comunicación y otros actores involucrados en la determinación de los límites de la esfera pública y lo que sucede dentro de ella. Estos límites son políticamente contingentes, en especial en regímenes que se encuentran en transición y, para efectos de rendición de cuentas pública, abarcan más que a oficiales electos específicos (por ejemplo, derechos humanos, corrupción, violencia intra—familiar). Para resumir, existen dos razones principales para ampliar el concepto de rendición de cuentas más allá de las instituciones políticas formales. Primero, la capacidad de éstas para mantener procesos de rendición de cuentas y de producir resultados se caracteriza, frecuentemente, por su limitación e inconsistencia. Lo segundo es que, en la práctica, la rendición de cuentas política es impulsada muchas veces por actores que se encuentran fuera de las estructuras formales de autoridad.

2) La rendición de cuentas es inherentemente relacional

Para dar operatividad al concepto de rendición de cuentas, debemos especificar quién es responsable ante quién. La rendición de cuentas se refiere a relaciones de poder entre actores y/o instituciones. Las relaciones de rendición de cuentas entre diferentes instituciones del Estado apuntan a direcciones diversas. Incluso en regímenes democráticos, por ejemplo, no todas las instituciones del Estado afirman ser responsables ante los ciudadanos supuestamente soberanos. Por ejemplo, muchos bancos centrales se diseñan, precisamente, para aislarlos de las instituciones democráticas. Esto hace que la política monetaria sea sensible a *otras* instituciones, señaladamente a los mercados privados y las instituciones financieras internacionales, con pocos frenos y contrapesos. También, en el caso de las fuerzas armadas, su responsabilidad ante la autoridad democrática es muchas veces indirecta, pues depende de numerosos eslabones de la “cadena de rendición de cuentas”.

La mayoría de las instituciones económicas multilaterales, como los bancos de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio o NAFTA, también están alejadas de los procesos de rendición de cuentas vertical. La responsabilidad de sus decisiones es hacia representantes de naciones—estado, por medio de funcionarios que representan a algunas de las instituciones públicas más remotas de los mecanismos democráticos de rendición de cuentas: los ministerios de finanzas y de comercio. Entre los organismos multilaterales, la Unión Europea es una

excepción importante a esa tendencia, porque incluye un parlamento regional y, por lo tanto, un cierto grado de rendición de cuentas vertical.¹¹

3) La rendición de cuentas no es absoluta, sino relativa

Cualquier proceso de responsabilización requiere de algunos criterios básicos operables para poder evaluar su desempeño. Estos estándares son de forma inherente social y políticamente construidos, y pueden o no, estar anclados en la ley. Estándares legales también podrían o no, ser considerados como legítimos. Los castigos podrían o no, ser “adecuados al crimen”. Después de todo, regímenes autoritarios pueden utilizar leyes para “responsabilizar” a los disidentes. El estado de derecho es necesario para la democracia, pero no es suficiente.

La cuestión sobre si la responsabilización sin sanciones “cuenta”, plantea el dilema más amplio sobre si podemos hablar de *grados* de responsabilización. Desde el punto de vista de Bovens, “eres responsable o no lo eres. No hay medios caminos, no puedes ser ‘un tanto’ o ‘algo’ responsable, y no puedes adjudicar ‘un poco’ de responsabilidad a alguien” (1998: 31). Por ejemplo, se espera que los ministros de gobierno asuman responsabilidad por lo que se hace en sus ministerios, sea que estuvieran directamente involucrados o no.

Generalmente, al adjudicar responsabilidad a una organización enfrentamos el dilema de si hacerlo con la organización entera o concentrarnos en las decisiones individuales que se dan a su interior. Esto deviene en el problema de adjudicar responsabilidad a un gran número de sujetos involucrados, en diferentes grados, en la toma de decisiones o en su aplicación, lo cual podría llevar a responsabilizar a todos en principio, lo que, prácticamente, significaría que ninguno fuera responsable. Thompson se refiere a esto como “el problema de muchas manos” (1987). Algunas tradiciones políticas atribuyen responsabilidad institucional a los que están al mando, como en el caso de los ministros británicos; mientras otras limitan la responsabilidad a los de más bajo nivel, o sea a los que son “capturados en el acto”, como en el caso de las atrocidades perpetradas por las fuerzas armadas norteamericanas (My Lai, Abu Ghraib).

Aunque en raras ocasiones se adjudica responsabilidad “plena” a los transgresores poderosos en un proceso legal, es políticamente relevante si sufren alguna sanción, aunque sea extralegal. Por ejemplo, ¿acaso fue el asesinato de Somoza un ejemplo de rendición de cuentas extralegal? En otro ejemplo de rendición de cuentas parcial, el

¹¹ Sobre formas de ciudadanía “de nivel múltiple” y transnacional, ver a Fox (2005b).

arresto domiciliario británico del dictador chileno Pinochet estableció un importante precedente, aunque al final ganó su libertad para regresar a Chile y no fue extraditado para ser enjuiciado en España. Como lo señala Bovens, “la conexión entre responsabilidad y sanción es [...] ambigua. Inclusive sin sanciones (formales), los procesos por los cuales se adjudica responsabilidad de rendición de cuentas son significativos y producen efectos educativos. En primer lugar, el concepto de sanción es elástico. Para muchas personas, el hecho de requerirle que aparezca ante un foro para explicar su conducta es experimentado como un *demarché*. Eso significa que uno no es confiable [...] Por lo tanto, la sanción es intrínseca al mero proceso de hacer rendir cuentas” (1998: 40).

Este argumento se basa en supuestos normativos que se desploman cuando la brecha entre la transgresión y el resultado tangibles del proceso de “responsabilización” es muy ancha (como en el caso de Pinochet). Aun cuando el proceso de “llamar a rendir cuentas” sea una experiencia incómoda para aquellos llamados a rendirlas, es también posible que se salgan con la suya. Esto plantea el debate más amplio sobre cómo evaluar el impacto de las comisiones de verdad, o si la verdad contribuye o no a la justicia. Este debate se hizo evidente en Sudáfrica, en donde los violadores de derechos humanos recibieron la amnistía a cambio de confesiones públicas (Robert y Thompson, 2000). En resumen, marcadores explícitos son esenciales, porque lo más que se puede esperar es un grado parcial de responsabilización, dado el poder de las fuerzas anti–rendición de cuentas.

4) Los regímenes políticos democráticos son necesarios, pero no suficientes, para la rendición de cuentas política

El concepto de rendición de cuentas está atrapado en la tensión de su propia definición —¿acaso es un proceso?, ¿o un resultado? Lógicamente, es ambos —como lo es el concepto de democracia. Pero estos dos conceptos no se refieren a los *mismos* procesos y resultados. Algunos analistas incorporan la rendición de cuentas en la definición de democracia política.¹² El significado implícito de una descripción así es que los *procesos* democráticos generan, de manera inherente, *resultados* de rendición de cuentas. El fusionamiento de rendición de cuentas y democracia se traduce en problemas empíricos y conceptuales.

¹² El comentario de Schmitter sobre O’Donnell (1999) acentúa la definición de Schmitter y Karl, en 1991, sobre la democracia política como “un régimen o sistema de gobernanza en el cual los gobernantes son hechos responsables por sus acciones en el ámbito público [...]”.

¿Cómo podríamos explicar las grandes variantes en el grado de éxito con el que las instituciones pro–rendición de cuentas limitan el poder político y sancionan su abuso? Empíricamente, existe gran diversidad de respuestas acerca de si los procesos democráticos producen, o no, una gobernanza de rendición de cuentas —ya sea entre estados, dentro de los estados o en el transcurso del tiempo. Las democracias consolidadas pasan también por largos períodos de “baja rendición de cuentas horizontal”. Por ejemplo, en Japón, Italia, Estados Unidos y Alemania se ha tolerado la extensa corrupción sistémica de partidos políticos que gobernaron durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX —sin hablar de los servicios de seguridad y de inteligencia.

Conceptualmente, una importante serie de argumentos teóricos cuestionan la supuesta existencia de una relación directa entre la democracia electoral, la gobernanza representativa y la rendición de cuentas (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Ellos muestran que la democracia electoral se relaciona más con la elección de los votantes que con la inherente rendición de cuentas vertical de los políticos a los votantes. El argumento fundamental es que las decisiones de los votantes son más prospectivas que retrospectivas.¹³

El supuesto de que la rendición de cuentas, por definición, forma parte integral de la competencia electoral, ejemplifica el problema de suponer que las cosas buenas van juntas. ¿Acaso el fracaso de regímenes democráticos en producir una gobernanza rendidora de cuentas significa que no son democráticos? Eso sería lógicamente análogo a la noción de “democracia sustantiva”, según la cual regímenes que no producen resultados sociales equitativos son considerados, por definición, como menos democráticos. Tanto la gobernanza de transparencia, como las políticas que promueven la igualdad socio–económica son, normativamente, *resultados* deseables de acciones de Estado que podrían, o no, surgir de los *procesos* democráticos.

B. Agencias intra–estatales de rendición de cuentas

Esta segunda serie de propuestas analíticas sobre el papel de la sociedad civil en la rendición de cuentas horizontal se refiere a las instituciones de estado, con énfasis en la interdependencia de la rendición de cuentas vertical y la horizontal. Esta sección reseña reflexiones sobre algunas instituciones estatales que son clave para la rendición

¹³ Recientemente, Samuels ha examinado de modo empírico este planteamiento, con base en una definición de rendición de cuentas limitada a la disposición de los votantes a reelegir al partido en el poder (2004).

de cuentas horizontal, en términos de sus relaciones con la sociedad civil: las legislaturas, el poder judicial y los gobiernos subnacionales. Estos contrapesos se completan con una nueva ola de instituciones estatales —agencias investigadoras y de contraloría independientes impulsadas por la demanda, así como fiscalías y la participación ciudadana en la administración estatal. También, para explorar la interacción entre la rendición de cuentas horizontal y la vertical, se introduce el concepto de “rendición de cuentas vertical inversa”. Mientras la rendición de cuentas vertical se refiere al poder ciudadano sobre el Estado, la vertical inversa se refiere al poder de éste sobre los ciudadanos.

1. Las legislaturas, por lo común el más importante contrapeso al poder ejecutivo, suelen sufrir de una débil rendición de cuentas vertical

Por lo general, las legislaturas se perciben como más permeables y receptivas a los ciudadanos organizados que el poder ejecutivo. Algunas veces esto es cierto, pero el potencial pro–rendición de cuentas de los legisladores depende de sus características institucionales específicas, incluyendo la manipulación exclusionaria de la geografía electoral de los distritos, las reglas de listado de los partidos y las restricciones (históricas) del voto relacionadas con elementos de género, raza o idioma.

En donde partidos políticos poco arraigados en la sociedad controlan las listas que determinan quién es elegido al Congreso, los múltiples eslabones en la “cadena de rendición de cuentas” entre votantes y representantes electos debilitan el potencial de la rendición de cuentas vertical. En donde el acceso político a los medios depende sobre todo del dinero privado, los partidos políticos deben manejar la tensión entre la rendición de cuentas al votante, y la que deben a los inversores.¹⁴ La combinación de partidos con raíces superficiales y leyes que prohíben la reelección, reduce aún más la capacidad de la sociedad civil para obligar a los legisladores a rendir cuentas.

Los intereses de los actores de la sociedad civil y los de los partidos de oposición son un tanto divergentes en lo que se refiere al empoderamiento de las legislaturas como contrapesos. Ambos se interesan en vigilar al gobierno en el Ejecutivo y en empode-

¹⁴ Esfuerzos por limitar la influencia del capital privado sobre las elecciones (el “lado proveedor”) son inherentemente limitados. El “lado de la demanda” es un campo de intervención más prometedor pues limita la necesidad de fondos de los partidos políticos eliminando el mayor gasto, esto es, la compra de tiempo en los medios electrónicos de difusión. Las leyes de Brasil limitan la influencia del dinero en la política al definir el acceso de las campañas a las horas pico de la televisión como un bien público. Así, la retiran del mercado privado y asignan tiempo proporcional a resultados de elecciones pasadas.

rar la supervisión legislativa como sus medios más importantes. Sin embargo, para la mayoría de los partidos de oposición este interés es en esencia instrumental. Sus líderes no necesariamente desean institucionalizar esos frenos y contrapesos, previendo que ellos mismos llegarán algún día al poder. Además, esos líderes buscan incrementar la autonomía legislativa no sólo respecto al poder ejecutivo, sino también respecto a los votantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

2. El poder judicial, uno de los más importantes contrapesos en el ámbito de rendición de cuentas horizontal, es diseñado pocas veces para rendir cuentas a la sociedad civil

El estado de derecho depende de la autonomía del poder judicial. Pero esa misma, a la luz de la rendición de cuentas, es un arma de dos filos. La mayoría de los mecanismos judiciales de rendición de cuentas dependen más de la auto vigilancia y la regulación, que de la supervisión externa. Esto crea un problema como el de “la gallina y el huevo”: es necesaria la consolidación institucional para que la autorregulación sea eficiente; pero sin autorregulación, es difícil alcanzar una consolidación eficiente. Algunos gobiernos han intentado compensar las debilidades de sus sistemas judiciales, mediante la creación de agencias adicionales de rendición de cuentas horizontal, pero con resultados muy inconsistentes que van desde el bajo impacto en Centroamérica, hasta el cambio institucional en Brasil con los procuradores públicos (Dodson y Jackson, 2004; Sadek y Batista Cavalcanti, 2003).

No obstante su formal autonomía institucional, los sistemas judiciales pueden ser receptivos a las iniciativas de la sociedad civil, las cuales, a su vez, pueden promover esfuerzos para su transformación (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 1999). La inversión de este tipo es básica porque los costos de hacer funcionar consistentemente a los sistemas legales, incluso aquéllos de receptividad moderada, son inevitablemente altos. Cortes relativamente autónomas, debilitarían los obstáculos a la rendición de cuentas enraizados en el poder ejecutivo o el legislativo, como ya sucedió con el movimiento de derechos civiles en los Estados Unidos. Sin embargo, quedan dos importantes preguntas analíticas. La primera: ¿cuáles factores aumentan el deseo de las cortes de ejercitar la *autonomía* necesaria para jugar su papel como contrapeso horizontal? Y la segunda, ¿cuáles factores determinan la *capacidad* jurídica para aplicar la ley?

Los conflictos post-autoritarios acerca del proceso legal de violadores de derechos humanos se presentan en los casos más notables de la aplicación desigual del estado de derecho. Por ejemplo, hasta recientemente, el sistema judicial chileno no había

hecho casi nada para llamar a los abusadores de derechos humanos a rendir cuentas —un dramático ejemplo de transparencia sin rendición de cuentas. Sin embargo, después de que una ola de iniciativas de la sociedad civil internacional había logrado que las autoridades judiciales en Europa tomaran acción, el sistema judicial chileno empezó a defender el estado de derecho, al definir la desaparición de individuos en el pasado como crímenes sujetos a proceso judicial. La magistratura chilena estaba ya dividida, y la presión internacional sirvió para inclinar la balanza interna. A pesar de que las instituciones del poder judicial no se modificaron, se produjo un cambio en el deseo y la capacidad de actuar, por lo menos de una minoría de jueces. Un enfoque exclusivo sobre el poder de las instituciones formales no hubiese podido explicar este proceso, porque fue un viraje en el balance de poder entre actores lo que provocó un pequeño, pero significativo cambio en la correlación de fuerzas, tanto dentro como fuera de las instituciones.¹⁵

3. El federalismo, diseñado para promover la rendición de cuentas horizontal, puede estar en conflicto con la rendición de cuentas vertical

Gran parte de la discusión conceptual sobre rendición de cuentas política supone, de forma implícita, que los regímenes son nacionalmente homogéneos, e ignora los frenos y contrapesos que se incorporan a las relaciones de poder intergubernamentales a través de sistemas federales (e.g., Schedler, 1999a; Mainwaring y Welna, 2003). Las relaciones entre diversos niveles del gobierno aparentan ser verticales, pero también pueden entenderse como horizontales. En los sistemas federales, se parte del supuesto de que los gobiernos locales, provinciales y nacionales actúan como frenos y contrapesos entre ellos. Además, cada nivel de gobierno generalmente incluye su propia combinación de las dimensiones vertical y horizontal, a condición de que las provincias tengan gobernadores y legislaturas, y los municipios alcaldes y ayuntamientos. No obstante, en algunos países estas relaciones no están equilibradas. En Brasil, por ejemplo, los gobiernos estatales y municipales combinan, además, un alto grado de autonomía respecto al gobierno federal, con legislaturas locales endebles.¹⁶

¹⁵ Para mayor detalle, ver a Policzer (por publicarse).

¹⁶ La baja rendición de cuentas horizontal de los gobiernos subnacionales en Brasil se explica por las relaciones de poder entre los legisladores federales y los ejecutivos subnacionales, patrón en el que los congresistas tienden a asumir una mayor responsabilidad frente a gobernadores y alcaldes, que ante sus votantes (Mainwaring y Samuels, 2000). Sobre federalismo y democracia en general, ver Gibson, 2004.

En general se supone que la descentralización fomenta un acercamiento entre gobierno y pueblo, y promueve, por tanto, la rendición de cuentas vertical. Sin embargo, esto produce circunstancias que se deben resolver. Por ejemplo: autoridades ejecutivas subnacionales con frecuencia carecen de sus propios frenos y contrapesos a nivel provincial o municipal; el tamaño de algunos de estos gobiernos es equivalente a pequeños o medianos países; y el que un gobierno central comparta recursos y poder con los gobiernos subnacionales, presenta desafíos a la supervisión y la aplicación de sus propios estándares. Por lo común, los costos de información para vigilar gobiernos subnacionales son muy altos —tanto para el gobierno central, como para los ciudadanos.

De igual forma, algunos gobiernos subnacionales tal vez no reúnan las condiciones mínimas necesarias para la democracia política. Políticas que promuevan la descentralización de la autoridad y los recursos a gobiernos subnacionales menos democráticos podrían fortalecer a las élites autoritarias, por lo menos a corto o mediano plazo (Fox, 2002). Gobiernos subnacionales firmes y autoritarios desafían a las autoridades nacionales a elegir entre la transparencia horizontal, representada por el sistema federal de gobiernos subnacionales relativamente autónomos, y la transparencia vertical hacia ciudadanos que se les ha privado de sus derechos democráticos.

Pero, aun cuando gobiernos locales no sean abiertamente autoritarios, poderosos incentivos institucionales podrían causar la exclusión del público que supuestamente representan. Por ejemplo, en municipios que incluyen población urbana y rural, *ceteris paribus*, la primera, que probablemente vive en condiciones mejores y de mayor organización, influye más en la toma de decisiones a nivel municipal, excluyendo así la representación de la población rural. La participación amplia de la comunidad puede promover un gobierno local de más transparencia, mientras que el control absoluto en manos de elites locales puede frenar el potencial de creación de una sociedad civil dinámica (Fox, 2002).

Es necesario un enfoque interactivo para diseñar un marco general que sea útil para entender la relación entre federalismo y rendición de cuentas horizontal. En primer lugar, partimos de la idea de que, en la mayoría de los sistemas nacionales, los grados de institucionalidad democrática de los gobiernos subnacionales son muy diversos (p. ej., O'Donnell, 1993; Fox 1996a, 1996b). En segundo, es probable que dentro de esta variación se encuentren algunos que sean más o menos responsables que el gobierno nacional (en los sentidos vertical y horizontal). Tercero, la relación de poder entre diferentes niveles de gobierno es causa y efecto de esta variación en la rendición de cuentas subnacional, pero sabemos relativamente poco sobre la naturaleza de esta interacción. Por ejemplo, ¿bajo qué circunstancias inducen gobiernos subnacionales “avanzados” mejoras o efectos multiplicatorios? O, al contrario, ¿permanecen como

islas de rendición de cuentas? Ciertamente, partidos políticos programáticos, sociedades civiles densas y medios independientes son cruciales para explicar la durabilidad y réplica de la innovación, pero ¿qué más? No han sido suficientes en Brasil, un caso que pareció reunir los elementos fundamentales.¹⁷ En el otro extremo, ¿bajo qué circunstancias pueden gobiernos subnacionales con retraso, respecto al nivel nacional, cerrar las brechas? Si las elites políticas subnacionales logran excluir de la competencia democrática a una parte del electorado, habrá pocos incentivos o capacidad para que líderes políticos rindan cuentas a los ciudadanos. Los sistemas electorales que sobre-representan a regiones con menor rendición de cuentas agravan este problema, como ahora sucede en Brasil (Snyder y Samuels, 2004).

4. “La rendición de cuentas vertical inversa” de actores estatales y ciudadanos es también importante, tanto para regímenes autoritarios, como para los democráticos

La ciudadanía se define por una combinación de derechos y deberes. Sin embargo, algunas veces los actores estatales se exceden en cuanto a los “deberes,” al hacer indebidamente responsables a los ciudadanos por ciertas conductas, como la disensión política o actividades culturalmente repudiadas. Por ejemplo, el clientelismo se refiere a una situación de subordinación política a cambio de beneficios materiales. La mayor parte de las discusiones sobre el clientelismo no especifican en qué consiste lo no democrático en él, porque no lo definen de tal manera que se distinga de la categoría más general de negociación política entre gente de poder desigual. El clientelismo específicamente *autoritario* impone negociaciones desiguales bajo amenaza de coacción. Otras formas de clientelismo negocian bajo amenaza de retiro de servicios esenciales. En términos del concepto de rendición de cuentas, el clientelismo auto-

¹⁷ Los admirados consejos participatorios brasileños para la presupuestación municipal son el mejor ejemplo de instituciones gubernamentales de rendición de cuentas en Latinoamérica que han subsistido y se han reproducido, tanto nacional como internacionalmente. Estos consejos incluyen a delegados electos que juegan el papel de deliberantes y supervisores, por lo que combinan las dimensiones vertical y horizontal de rendición de cuentas, como las legislaturas. Mientras sus arquitectos esperaban que estos consejos municipales empoderarían a los marginados, un estudio encontró que más bien lo hacían con los ya involucrados, y que tenían el efecto secundario de promover mayor transparencia dentro de las asociaciones vecindarias de la sociedad civil (Nylen, 2002). El amplio estudio Avritzer enfatiza que los cambios cualitativos promovidos por los procesos de deliberación son los más importantes (2000). La literatura sobre experiencias de presupuestación participatoria es vasta, pero su relevancia respecto a la gobernanza nacional no es clara. Hasta ahora no parecen haber impactado en instancias de gobierno más allá de lo municipal. Para ver el contexto comparativo, ver Ackerman (2004) y Fung y Wright (2003).

ritario viola los principios democráticos fundamentales de dos maneras: primero, porque la compra autoritaria del voto reduce el nivel democrático de la competencia electoral, mermándose así el potencial de rendición de cuentas vertical por parte del régimen. Y segundo, porque obliga a los ciudadanos a no participar en organizaciones que sean autónomas frente al Estado pero responsables ante ellos, debilitando así a la sociedad civil.¹⁸

Además, los regímenes que usan sistemáticamente la asignación de recursos públicos para premiar o castigar a los ciudadanos, crean una forma de “rendición de cuentas vertical inversa”, al obligar a clientes que dependen de esos recursos para su supervivencia a “rendir cuentas” (a través de la subordinación) a las autoridades. Estas relaciones autoritarias normalmente no están a la vista el día de las elecciones, porque las “negociaciones” son sutiles y en general se efectúan con anticipación. Además, los grupos cívicos rara vez atienden con detalle las regiones y los grupos sociales más vulnerables a esta forma de control. Vaya, ni siquiera se hace el día de las elecciones, como aconteció en México en 1994 y en Perú en el 2000. En ese momento, incluso para los movimientos cívicos más sólidos, resulta difícil hacer escrutinio aunque sea de una pequeña muestra de las casillas de votación. El fraude casi no es necesario en donde la gente vota por el candidato oficial, ya sea para salvaguardar su acceso a programas de gobierno que alimentan a sus hijos o por miedo a represalias. Este problema demuestra que la noción convencional de fraude es demasiado estrecha y no abarca toda la gama de prácticas electorales excluyentes (Fox, 1994b; 1996b).

Ya que el poder de los compradores de votos depende, en parte, de su capacidad para vigilar la obediencia de sus clientes, el voto secreto es un elemento fundamental para la democracia. Uno de los patrones para violar el carácter secreto del voto fue claramente visto en 1994 en México, cuando los votantes mostraban a otras personas su papeleta ya marcada. Alianza Cívica concluyó que, en apariencia, estos votantes sentían la presión de demostrar a los caciques locales que habían cumplido su parte en el trato de compra del voto. Así, en el caso del voto secreto, estos procedimientos democráticos, que algunos llamarían meramente “formales”, son de suma importancia para las libertades de los miembros más débiles de la sociedad.

El clientelismo autoritario parece ser muy resistente a los esfuerzos de las organizaciones civiles. No sólo por las enormes dificultades que tienen los observadores electorales para documentar su magnitud, sino por los problemas, todavía más grandes, que enfrentan al tratar de impedir esas prácticas. Al documentar los intentos de

¹⁸ Este párrafo se basa en Fox (1994a).

coacción de votantes en más de 25% de las casillas en las elecciones presidenciales de 1994, Alianza Cívica en México mostró, al mismo tiempo, su poca capacidad para impedir esas prácticas.¹⁹ La transparencia fue insuficiente para la rendición de cuentas.²⁰

5. Las políticas públicas favorables al mercado pueden reconfigurar la intervención estatal, en lugar de reducirla, por lo que no disminuyen necesariamente la fuerza de la “rendición de cuentas vertical inversa”

Las reformas económicas favorables al mercado en general se asocian al repliegue estatal del mercado y de la vida social. Se puede concebir la regulación estatal de la vida social, por ejemplo el corporativismo, como una forma de “rendición de cuentas vertical inversa” —de los ciudadanos hacia el Estado. Podríamos esperar, entonces, que esas reformas pro-mercado eliminaran o disminuyeran las palancas estatales que operan la rendición de cuentas vertical inversa. Sin embargo, reformas económicas pro-mercado también podrían acompañarse de políticas sociales que mantuvieran un alto grado de intervención estatal en la vida económica y social. En México, el gobierno federal retiró su apoyo a la reforma agraria y a la producción campesina, pero, simultáneamente, introdujo una serie de programas altamente intervencionistas que *regularon de nuevo* la vida rural, social y económica (Fox, 1995; Snyder, 2001). El gobierno federal mexicano continúa la supervisión y regulación de millones de ciudadanos *individuales* en zonas rurales, aunque de manera cualitativamente distinta de la anterior intervención estatal; se puede citar tres ejemplos: PROCAMPO (pagos de cultivo de predios); PROCEDE (títulos ejidales individuales); y Oportunidades (anteriormente PROGRESA —educación y salud).²¹ Tal vez sea coincidencia, pero antes de que la política electoral fuera competitiva, a menudo la intervención estatal

¹⁹ El reporte completo apareció como Alianza Cívica/Observación '94 (1994). Para uno de los pocos estudios recientes sobre la compra del voto en México, ver a Schedler (2004).

²⁰ El concepto de rendición de cuentas vertical inversa podría ser útil también para entender la relación no resuelta entre el concepto de clientelismo y el de corporativismo estatal. Las dos ideas son distintas pero están superpuestas, y a veces son intercambiables. Una manera de diferenciarlas sería definir el clientelismo en términos de relaciones de poder entre individuos, mientras corporativismo estatal se refiere a estructuras de representación de intereses controladas por el Estado. Sin embargo, ambos conceptos están centrados en las relaciones Estado-sociedad, en las cuales la dirección de rendición de cuentas va más allá de la sociedad hacia arriba, que del Estado hacia abajo: o sea, rendición de cuentas vertical inversa.

²¹ En el caso de Procampo, reportes extensos de dirigentes campesinos indican que los pagos se han condicionado a la continua producción de grano supervisada por el Estado y, pese a la justificación oficial en el contexto del TLC, de que la compensación estaría deslindada de la producción.

en la vida rural dependía de intermediarios, *brokers*, y, por tanto, no requería que el gobierno nacional institucionalizara relaciones directas con millones de individuos, cada uno con nombre y apellido en una base de datos en el D.F.

Tomemos uno de los casos más notables. Oportunidades se basa, oficialmente, en una rendición de cuentas vertical inversa, pues para que una madre obtenga el derecho de un pago requiere la inspección estatal (por ej., asistencia a la escuela o participación en programas de educación y de salud pública). Programas semejantes se aplican hoy en otras partes del mundo bajo la rúbrica de “transferencia condicional de pago”. Oportunidades es el programa social más intensamente evaluado del gobierno mexicano, lo que incluye una impresionante accesibilidad cuantitativa, cualitativa y pública, a información sobre su impacto.²² Sin embargo, estas evaluaciones públicas se han diseñado sobre todo para los funcionarios (*policy makers*) nacionales e internacionales, y no para informar a los beneficiarios. De hecho, Progresá fue implementado completamente de arriba a abajo, sin ningún mecanismo institucional que permitiera a los interesados dar su opinión, expresar sus preocupaciones o corregir errores. En cambio, en 2002 el programa, ahora llamado Oportunidades, inauguró una oficina, con cobertura nacional de atención ciudadana y contraloría social que potencialmente sirve para que los beneficiarios puedan expresar su voz.

Es importante acotar que la relevancia del concepto de rendición de cuentas vertical inversa no está limitada a regímenes que se encuentran en transición después de un gobierno autoritario. También puede tomar la forma de una criminalización desproporcionada de ciertas actividades. Por ejemplo, se podría decir que la alta proporción de jóvenes afroamericanos y latinos que están presos en los Estados Unidos por actividades no violentas en el mercado negro, es un ejemplo de lo que podríamos llamar “hiper-rendición de cuentas”. La comercialización de ciertas clases de drogas es sistemáticamente castigada de modo más severo que muchos crímenes violentos, como el asesinato de pareja o de peatones. Como resultado, hoy en día, en EU, se encuentra alrededor de una cuarta parte de la población mundial de prisioneros. Se calcula que uno de cada cuatro varones afroamericanos de 20 a 29 años de edad está sujeto a la supervisión del sistema judicial criminal. Esto tiene consecuencias de largo plazo en la rendición de cuentas vertical, porque los excriminales pierden su derecho a votar —en algunos estados de forma permanente. La consecuencia es que 4,7 millones de condenados y ex-convictos han perdido su derecho a votar en los EU, con importantes efectos sobre cerradas elecciones

²² Para una discusión internacional comparativa, ver Rawlings (2004). Para leer la literatura de evaluación pública de Oportunidades, ir a www.oportunidades.gob.mx

nacionales.²³ Poderosos intereses que se han incrustado en el sistema político favorecen una mayor inversión del Estado en la sanción (por ejemplo, el encarcelamiento), en lugar de impulsar programas de prevención (por medio de educación y la salud pública). Estos intereses se conocen como el “complejo industrial–carcelario”. En California, para referir un caso extremo, el sindicato de guardias de prisión ya es más influyente, en términos electorales, que el de maestros públicos, así lo reflejan las contribuciones para campañas y salarios.²⁴

Resumiendo. Lo descrito muestra cómo un tipo de rendición de cuentas vertical inversa puede influir sobre la rendición de cuentas vertical “normal” en la política electoral. También permite ver cómo los resultados acumulados de millones de “micro” relaciones sociales con el Estado, mediados por las prioridades de encarcelamiento estatales y locales, pueden tener un “macro” impacto sobre el sistema político en general.

6. Los actores internacionales tienen efectos contradictorios sobre la rendición de cuentas del Estado

Es necesario incorporar a los actores transnacionales en el marco de la explicación de cómo se construye una rendición de cuentas horizontal. Por ejemplo, la referencia de los actores internacionales como “tercera dimensión” es útil (Pastor, 1999), pero precisa desarrollarse de manera que abarque la gama de patrones de interacción entre los factores nacionales y los internacionales.

El rol de los actores internacionales en la restricción de rendición de cuentas horizontal y vertical en América Latina es bien conocido. Desde la década de 1970, el abanico de actores internacionales relevantes se ha diversificado de modo considerable. Actores pro–rendición de cuentas de la sociedad civil a nivel local y nacional encontraron aliados en otros países, desde iglesias y fundaciones privadas, hasta organizaciones de defensa de los derechos humanos, medio ambiente, derechos de

²³ Ver www.sentencingproject.org. Por ejemplo, el número de votantes que fueron ilegalmente desempadronados en Florida por el esfuerzo partidario del gobierno estatal de excluir a (supuestos) convictos de las listas fue mayor que el margen de elección, lo que, a su vez, determinó el resultado de la elección nacional. Resulta que muchos de los eliminados ni siquiera tenían antecedentes criminales, pero sí eran afroamericanos. Esta fue una de las muchas prácticas excluyentes en el proceso que constituyó un dramático ejemplo del impacto de agencias de rendición de cuentas horizontal débiles (la ausencia de un control no partidario en la administración de las elecciones) sobre la rendición de cuentas vertical. Para entender el contexto, ver el reporte de la U.S. Civil Rights Commission (2001), que utiliza el concepto “responsabilidad sin rendición de cuentas”.

²⁴ Para el contexto, ver IGS Library (2005).

la mujer y derechos de los indígenas. Estas coaliciones locales/globales se han reconocido como actores políticos importantes en su propio derecho. También las campañas de la sociedad civil usan estrategias de bumerán para ejercer influencia tanto desde arriba como desde abajo (Keck y Sikkink, 1998; Risse, Ropp y Sikkink, 1999). Estas coaliciones han tenido gran influencia en la elevación de las expectativas públicas y los estándares de rendición de cuentas horizontal, así como sobre políticas públicas relacionadas. Sin embargo, los actores internacionales civiles usualmente carecen de capacidad para sancionar, excepto por la influencia que tienen sobre sus propios gobiernos. Como resultado, su impacto sobre la *conducta* real del Estado ha sido mucho más limitada e irregular, lo cual indica los límites de la estrategia de bumerán.

Las campañas transnacionales de la sociedad civil dependen del “poder de la luz del sol”, cuya influencia se basa en el poder de la vergüenza. Aun así, muchos violadores de las normas básicas no tienen vergüenza, y por tanto son relativamente inmunes a esos castigos en los que se exhibe al que delinque. Aunque las campañas transnacionales dependen fuertemente de planes de información dirigidas hacia los medios, los impactos tangibles de esos enfoques son, con frecuencia, limitados. El contraste entre las metas y los efectos de muchas de las campañas transnacionales es evidencia de los límites de las “cadenas de rendición de cuentas” que son indirectas, con muchos eslabones.²⁵

C. La sociedad civil vista a través del lente de la política de rendición de cuentas

Esta tercera serie de propuestas se dirige a la rendición de cuentas de los mismos actores de la sociedad civil. La hipótesis es que, si los actores de la sociedad civil rinden cuentas ante sus propias bases, tendrán mayor probabilidad de contribuir con otras formas de rendición de cuentas pública. Pero ¿cuáles son las causas que impulsan a los actores de la sociedad civil a responder a intereses públicos, en lugar de hacerlo a sus intereses particulares? ¿Bajo qué condiciones se transforma lo gremial en civil?

Estas preguntas sugieren la exploración de la interdependencia entre la rendición de cuentas vertical y la horizontal *dentro* de las organizaciones y coaliciones de la sociedad civil. Esto significa distinguir entre dos diferentes categorías de asociaciones.

²⁵ Para un análisis de estos dilemas en el contexto de estudios comparados sobre los impactos de las campañas de la sociedad civil contra el Banco Mundial, ver a Fox y Brown (1998) y Clark, Fox y Treakle (2003, 2005).

Las de membresía, cuya meta principal es representar los intereses y metas de sus miembros, son cualitativamente distintas de las *organizaciones civiles* (ONG), como las de servicio y las de incidencia cívica. Algunas organizaciones de la sociedad civil abarcan ambas categorías, por ejemplo, las organizaciones de derechos humanos, formadas por familiares de las víctimas.

Al discutir organizaciones civiles y política de rendición de cuentas, es importante considerar que muchos actores de la sociedad civil refuerzan las estructuras institucionales que *reproducen* tradiciones políticas y culturales excluyentes. Esto caracterizaría, por citar dos casos, a muchos medios de difusión, y a elementos de algunas jerarquías religiosas y organizaciones tradicionales de caridad. Las sociedades civiles incluyen también movimientos *opuestos* a la ampliación o consolidación de derechos sociales y políticos que son parte de la agenda de otros movimientos, como aquellos sobre derechos de las mujeres. La sociedad civil incluye fuerzas de inercia y de cambio, como sugiere la noción de hegemonía de Gramsci. Las propuestas que siguen se concentran, sobre todo, en cómo los actores de la sociedad civil pueden contribuir a la rendición de cuentas dentro del Estado, enfrentándose también con sus propios problemas de rendición de cuentas.

1. La ley de hierro de la oligarquía es más una fuerte tendencia, que una “ley” todopoderosa

El principio sociológico clásico sostiene que los líderes de grandes organizaciones de membresía necesariamente desarrollan sus propios intereses, y eso incrementa su autonomía respecto a la base. Esta poderosa tendencia socava a veces la democracia interna de tales organizaciones, aunque esto sea en diversos grados según el transcurso del tiempo y la organización específica de que se trate. Un extenso estudio transversal sobre 150 casos, encontró que las combinaciones de lazos horizontales y verticales son de suma importancia (Esman y Uphoff, 1986). Un estudio de campo longitudinal acerca de una organización regional de membresía demostró la existencia de mecanismos internos de rendición de cuentas horizontal, tales como las *instancias intermedias de participación*. Ellas son complementos esenciales de las estructuras convencionales de rendición de cuentas vertical dentro de las organizaciones sociales, y un ejemplo de ello serían las elecciones (Fox, 1992b). En ausencia de subgrupos participatorios, los líderes de las grandes organizaciones tratan solamente con individuos atomizados, que, por lo general, no disponen de la oportunidad para compartir información, aunque generan opiniones alternativas, contrapropuestas y líderes potenciales. En contraste, subgrupos participatorios

pueden incrementar el poder de sus integrantes (rendición de cuentas vertical), a través de la supervisión del funcionamiento de los líderes y la mediación entre los miembros votantes y los líderes, así como de otros recursos. Es un modo de evitar la atomización. Sin embargo, los subgrupos podrían ser insuficientes para la rendición de cuentas, porque podrían constituir facciones que representen los intereses de pequeñas minorías. Con otras palabras, la dinámica vertical–horizontal de las políticas de rendición de cuentas en un nivel macro, se reproduce de modo análogo en organizaciones de membresía.

2. Las organizaciones sociales pueden promover la rendición de cuentas del Estado, sin ser necesariamente transparentes con su base

En América Latina, los “movimientos democráticos” se ganan ese título en especial por su oposición a gobiernos autoritarios. Sin embargo, los mismos “movimientos democráticos” son sólo ocasionalmente democráticos. A pesar de la contradicción, movimientos *por* la democracia y rendición de cuentas no de modo obligado deben ser democráticos para tener impacto sobre la rendición de cuentas del Estado. Incluso entre el público organizado hallamos a grupos cívicos y partidos de oposición que lograron, por medio de repetidas olas de protesta, la transición de regímenes, y ello no implicó que fueran internamente democráticos. La protesta armada, incluso, a veces ayuda al proceso, como cuando el levantamiento zapatista fortaleció la posición de negociación de grupos civiles y políticos que favorecían el empoderamiento de la “ciudadanización” del manejo de las elecciones (Fox, 1994c).

En el caso conocido de Brasil, los campesinos y obreros agrícolas son representados, sobre todo, por dos organizaciones muy diferentes: una es la Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (CONTAG), agrupación de “trabajadores rurales,” (campesinos con tierra) formalmente democrática, descentralizada y dirigida por la izquierda; la otra es el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), una organización altamente centralista y orientada a la acción directa, que evade la democracia interna. En cuanto al incremento de la rendición de cuentas del Estado en el área de reforma agraria, la MST ha tenido más influencia que la CONTAG (Navarro, 2000).

En términos de la diferenciación entre democratización y democracia interna dentro de la sociedad civil, las ONG son ejemplos todavía más claros que las organizaciones sociales o los partidos políticos. Por definición, no son organizaciones de membresía que representen a una base específica, y raramente alegan tener democracia interna. No obstante, para algunas de ellas, las metas democráticas y la rendición de cuentas pública son su razón de ser (*raison d'être*).

3. A las ONG se le puede pedir que rindan cuentas, pese a que su circunscripción no está claramente definida

Las ONG generalmente carecen de una circunscripción definida. Por lo tanto, es inherentemente problemático especificar sus procesos de rendición de cuentas. Como muchos argumentan, ellas podrían considerar que su responsabilidad se dirige a ideales universales de democracia, justicia o al sostenimiento del medio ambiente; o, al contrario, como algunos otros lo señalan. Las ONG tienden a defender ferozmente su autonomía, de manera que nos preguntamos, ¿quién decide si son responsables de rendición de cuentas respecto a sus metas declaradas, quién establece los estándares, y quién vigila su rendimiento? Como la rendición de cuentas se refiere a las relaciones, las ONG pueden ser responsables en muchas y variadas direcciones. Por ejemplo, algunas son responsables ante organizaciones sociales de base, aunque en la práctica esta relación de poder es muy variable.²⁶ O podría ser hacia líderes carismáticos, partidos políticos, religiones o corrientes ideológicas. También podrían ser responsables ante sus patrocinadores financieros, ya fueran del sector privado o del gubernamental, como sugiere la frase “el que paga manda”. Una de las fuentes más prometedoras de la rendición de cuentas de las ONG ocurre de una hacia otra a través de coaliciones horizontales como se explicará a continuación.

Uno de los posibles factores que fomentan la rendición de cuentas de las ONG sería la distancia entre los altos estándares que ellas mismas establecen, y sus prácticas.²⁷ En caso de que la distancia entre metas y prácticas de las ONG fuera demasiado grande, o muy obvia, sería menor su *credibilidad*. Esto sería motivo de influencia externa pro-rendición de cuentas, puesto que la mayoría de las ONG requieren credibilidad para sobrevivir: la necesitan con los medios de comunicación, para tener voz pública; también con los colaboradores de base para obtener legitimidad; necesitan credibilidad con las elites para influir sobre las políticas, al igual que con los financieros para obtener apoyo material básico para la supervivencia de la institución. Ya que diferentes ONG comparten con frecuencia estas mismas metas, existe un elemento estructural de competencia que crea un incentivo para la supervisión mutua. En este sentido, la dispersión y competencia que, algunas veces, parece caracterizar al sector de las ONG podrían ser una fuerza institucional latente. Al mismo tiempo, la presión competitiva

²⁶ Para una discusión histórica sobre las relaciones entre movimientos sociales y ONG en México, ver Fox y Hernández Navarro (1992). Para una crítica reveladora de las relaciones entre ONG y la comunidad en Bolivia, ver Rivera Cusicanqui (1990).

²⁷ Ver a Fox y Brown (1998); Ebrahim (2003); Edwards y Hulme (1996); Jordan y Van Tuijl (2000); y Meyer (1999); así como www.oneworldtrust.org; y <http://www.gdrc.org/ngo/accountability/>, sobre la transparencia de las ONG.

reduce los incentivos para la transparencia de las ONG, aunque algunas están formando paradigmas nuevos por medio de sus prácticas.

Muchas ONG han formado redes y coaliciones, y éstas pueden servir para establecer algunas de las “reglas de juego” para la responsabilidad de las propias ONG. En caso de consolidarse, estas redes y coaliciones pueden constituirse en “mini-régimenes” o auto-gobernanza, dentro de un determinado sector o región. Las coaliciones que establecen metas compartidas explícitas pueden llevar a cabo acciones en conjunto, fijando así estándares de rendición de cuentas mutua. Las ONG pueden sancionar a quienes no cumplan con las expectativas excluyéndolas de la coalición, lo cual acarrearía pérdida de credibilidad. El punto más general es que los actores de la sociedad civil pueden haber sido hechos responsables, aun si los procesos no han sido claramente institucionalizados.

5. Los movimientos sociales y las ONG pueden contribuir a la rendición de cuentas política, mediante su influencia en la cultura política

De acuerdo con los indicadores convencionales, el nivel de actividad de los movimientos sociales con frecuencia decrece después de la transición hacia un régimen democrático. La conclusión de muchos observadores es que su efecto político también disminuye. Sin embargo, la naturaleza del efecto de estos movimientos sobre la política no es necesariamente obvio ni fijo, sino que puede cambiar y adaptarse. La influencia en la conducta del Estado tiene la ventaja de ser tangible. Pero el impacto sobre las culturas políticas, a pesar de su intangibilidad, es también muy importante. Al tomar en cuenta las dimensiones culturales, debe recordarse que mucha de la actividad de la sociedad civil en defensa de intereses organizados es sobre todo instrumental, o sólo se enfoca hacia asuntos materiales. Por lo tanto, no necesariamente coopera a cambiar las normas o las expectativas de la rendición de cuentas. En este contexto, aquellos movimientos sociales y ONG que sí se concentran en la transformación de culturas políticas contribuyen de manera importante a la rendición de cuentas horizontal.²⁸

¿Qué liga la cultura política con la rendición de cuentas? Muchos analistas atribuyen la falta de rendición de cuentas a ciertos valores. Otros le dan más relevancia a instituciones e incentivos. Las implicaciones son importantes. Nótese la enorme di-

²⁸ Para una elaboración más detallada de esta propuesta, ver a Álvarez, Dagnino y Escobar (1998), así como a Peruzzotti (2000) y sus trabajos subsecuentes. Para una discusión extensiva sobre la manera de evaluar los impactos de movimientos sociales, ver a Giugni, MacAdam y Tilly (1999).

ferencia entre el llamado a “mayor educación”, comparado con el llamado a “dar fin a la impunidad”. No es necesario resolver este debate para reconocer que las culturas políticas son fundamentales para la rendición de cuentas horizontal, porque aun si la disfunción de las instituciones estatales no fuera *causada* primordialmente por factores culturales, el proceso de reforma del Estado seguramente requerirá de cambios en la cultura política.

La cultura política abarca actitudes, valores y conductas —todos ellos centrales para la rendición de cuentas del Estado porque afectan las expectativas ciudadanas. En otras palabras, para promover la rendición de cuentas dentro de la sociedad civil y del Estado es crucial cambiar los *criterios de conducta*. Esto amplía la *base* social a favor de innovaciones en la rendición de cuentas horizontal del Estado, y refuerza lo legítimo de la noción de que el Estado debe obedecer ciertos paradigmas de desempeño y rendición de cuentas.

6) El impacto potencial de la vigilancia de la sociedad civil, a través de iniciativas de políticas de supervisión, depende de su capacidad de “integración vertical”

La mayoría de las discusiones sobre la política de rendición de cuentas subrayan la importancia de que la sociedad civil vigile los procesos políticos. Los costos de información necesarios para una rendición de cuentas vertical efectiva son muy altos. Pero cuando los actores de la sociedad poseen información confiable sobre la conducta del Estado, pueden tomar acciones estratégicas para fortalecer a las agencias de rendición de cuentas horizontal dentro del mismo. La supervisión del desempeño estatal es crucial para identificar no sólo abusos de poder, sino también oportunidades que permitan la influencia de la sociedad civil. Para ser efectivas, las estrategias de la sociedad civil para la rendición de cuentas precisan de información confiable sobre *hacia dónde* exactamente dirigir sus campañas de incidencia (Fox, 2001).

El proceso de políticas públicas nacionales se ve cada vez más enredado en múltiples instancias de autoridad, tanto por encima como por debajo de su ámbito nacional. Las autoridades de un país comparten el poder, no sólo con otras instituciones nacionales horizontales (como las legislaturas), sino también con instituciones financieras internacionales —por un lado inversores privados y, por el otro, con gobiernos subnacionales relativamente autónomos. En consecuencia, cuando los funcionarios responden a organizaciones cívicas y sociales que les exigen rendir cuentas, les resulta cómodo destacar —o incluso exagerar— el peso de instituciones internacionales o subnacionales. Tomadores de decisiones a diferentes niveles apuntan hacia otro lugar, y procesos políticos oscuros dificultan la labor de evaluación de los grupos de

abogacía.²⁹ Este dilema podría ser descrito como el proceso de “presionar el globo”. Cuando la sociedad civil presiona por un lado, el globo crece por el otro.

Pasando al tema de los actores internacionales. Los bancos de desarrollo multilateral a menudo responden a las críticas señalando que los gobiernos nacionales o locales trabajan en “proyectos problemáticos” (como la crisis política en Bolivia después de la privatización del agua en Cochabamba).³⁰ En algunos casos, esto es real, pero ¿cómo pueden los observadores independientes saber cuándo es cierto y cuándo no? Si un gobierno nacional toma costosas decisiones sociales o ambientales, podría convenirle *hacer parecer* como si el Banco Mundial los hubiera forzado a tomarlas, de tal manera que el precio político directo se reduzca. El Banco Mundial podría asumir implícitamente la responsabilidad, a manera de favor político para sus aliados en el gobierno que tomó préstamos. En resumen, los estrategias del interés público deben saber en dónde se tomaron las decisiones clave, porque de otro modo, sus esfuerzos estarán mal dirigidos.

Como el proceso de políticas públicas de nivel múltiple podría ser descrito en términos de integración vertical, es necesario que también se integren bajo el mismo esquema los esfuerzos de la sociedad civil. La “integración vertical” de la supervisión y las estrategias de incidencia se refieren a la coordinación sistemática entre diversos niveles de la sociedad civil, desde el ámbito local al estatal, desde el nacional al internacional (Fox, 2001). Encontramos estos lazos verticales en sectores específicos, como el de los derechos humanos o reproductivos, la defensa de la diversidad biológica, y en las campañas multisectoriales más amplias que atraviesan diversas áreas como las coaliciones destinadas a aumentar la transparencia del Banco Mundial en tanto institución.

²⁹ Por ejemplo, muchas políticas públicas que dan preferencia a intereses empresariales podrían justificarse como respuesta a las presiones del gran capital internacional, aunque no sea necesariamente el caso. Así parece haber sido el caso de la reforma del Artículo 27 de la Constitución mexicana en 1991–1992. La evidencia indica que fue iniciativa del presidente Salinas. La reforma, probablemente, estuvo destinada a *atraer* inversiones extranjeras, pero no fue una *concesión* a poderosas presiones dirigidas a la apertura del sector agrario hacia fuerzas del mercado (después de todo, la mayor parte de estas tierras no son muy atractivas a los inversionistas extranjeros), ver Fox (1994b). Otro caso es el concerniente al NAFTA y los productores mexicanos de maíz. El tratado permitió un período de 15 años para la completa apertura del mercado mexicano a la importación barata de los EU, sin embargo, el gobierno mexicano decidió acortar este proceso, y abrió el mercado de maíz en los primeros *dos* años. Éste es un ejemplo de un “objeto de rendición de cuentas” (NAFTA) que “aparenta” ser internacional, pero quienes tomaron las decisiones contra el maíz fueron realmente nacionales (aunque en ese momento muy pocos actores de la sociedad civil tuvieron suficiente acceso a la información relevante para saberlo).

³⁰ Parece ser que el Banco Mundial sí presionó al gobierno para que privatizara el sistema de agua de Cochabamba, y cortara los subsidios, sin embargo después rechazó el enfoque del gobierno por corrupción, eso le permitió negar su implicación cuando la privatización provocó agitación política.

Uno de los esfuerzos más consolidados en América Latina para integrar verticalmente las campañas de rendición de cuentas es Red Brasil sobre las Instituciones Financieras Multilaterales.³¹ Esta coalición incluye un gran número de ONG y organizaciones sociales de base amplia, como los sindicatos. Su meta principal es trabajar con diferentes organizaciones de la sociedad civil para incrementar la capacidad del Congreso Federal para que ejerza su mandato de supervisión de la relación nación–Estado con las instituciones financieras internacionales. En otras palabras, usan mecanismos de rendición de cuentas vertical —su influencia electoral— para fortalecer la rendición de cuentas horizontal a nivel *nacional* por medio del Congreso. Al mismo tiempo, envían reclamaciones a la agencia de rendición de cuentas horizontal del Banco Mundial. El Panel de Inspección es relativamente autónomo y capaz de investigar las violaciones sociales y de medio ambiente del Banco Mundial, según los estándares del mismo. Esta instancia de rendición de cuentas horizontal transnacional fue creada y empoderada como respuesta a las campañas civiles previas (Clark, Fox y Treacle, 2003).

D. Conclusión

El planteamiento principal de este trabajo es que la función de la sociedad civil enmarca, a la vez que es enmarcada por, la *interacción* entre las dimensiones vertical y la horizontal de la rendición de cuentas. Debilidades de la democracia electoral pueden socavar las instituciones de supervisión horizontal, y viceversa. A su vez, instituciones horizontales fuertes de supervisión, pueden empoderar los mecanismos de rendición de cuentas vertical. Este es el contexto dinámico dentro del cual los actores que favorecen la rendición de cuentas coinciden en sus esfuerzos por reforzar los frenos y contrapesos.

Schedler identificó cuatro fuentes principales de reforma pro–rendición de cuentas: “gobiernos (reforma desde arriba); sociedad civil (reformas desde abajo); funcionarios (reforma desde adentro), y actores internacionales (reforma desde afuera)” (1999b: 338). Sin embargo, en cada uno de esos ámbitos, los actores pro–rendición de cuentas son frecuentemente débiles en relación a otros de sus respectivos ámbitos.

³¹ Ver Vianna (2000) y www.rbrasil.org.br/. Sobre la sociedad civil y los bancos de desarrollo multilateral en México, ver a Fernández de Villegas y Adelman (2000), y Fox (2003). Esta “nacionalización” de la incidencia transnacional difiere de las campañas del Banco Mundial en la década de 1980 y principios de los noventa, las cuales tendían a enlazar grupos locales y globales, evitando el ámbito nacional (Fox y Brown, 1998; Keck y Sikkink, 1998).

Es muy probable que iniciativas pro–rendición de cuentas se enfrenten con resistencia desde adentro o entre Estado y sociedad. Pero las maneras por las cuales estos conflictos se despliegan no están predeterminadas por una distribución inicial estática de los recursos de poder. El desafío analítico es, entonces, desarrollar un marco que capture el proceso de interacción dinámica en la cual los actores débiles ganen fuerza. Después de todo, las iniciativas pro–rendición de cuentas constantemente fracasan. Sin embargo, algunas veces estos fracasos logran debilitar a las fuerzas contrarias a la rendición de cuentas y, por consecuencia, constituyen pasos parciales hacia una reforma en una coyuntura subsecuente. En otras ocasiones, los fracasos refuerzan a la impunidad. ¿Qué causa los resultados diferentes?, ¿bajo qué condiciones pueden los actores pro–rendición de cuentas generar “círculos virtuosos” de empoderamiento mutuo? (Fox, 1996a, 2003, 2005a).

Para entender cómo cambian las capacidades de los actores para alcanzar sus metas, a través de conflictos y convergencias, es necesario un enfoque interactivo. La fortaleza y la debilidad del apoyo a la reforma se moldean por la interacción estratégica entre ellas mismas con sus oponentes. Así mismo, un enfoque interactivo debe rechazar el supuesto de que Estado y sociedad están inmersos en una balanza de poder del tipo cero–suma.³² Los actores pro–rendición de cuentas que forman parte de las instituciones estatales, y los provenientes de la sociedad civil, deben descubrir estrategias de coalición que de modo mutuo se refuercen y articulen Estado y sociedad, para que el total sea mayor que sus partes. En los círculos virtuosos repetitivos aumentan la transparencia, la sociedad civil y los actores del Estado logran empoderarse unos a otros y, una vez conseguido esto, se procede a introducir reformas en el Estado. Entonces, los factores de influencia institucionales, tales como la transparencia y los organismos de supervisión, logran empoderar más aún a los actores pro–rendición de cuentas dentro del Estado y dentro de la sociedad, contribuyendo así a la creación de una serie de cambios sucesivos.

En conclusión, la cuestión de cuáles son las relaciones inter–institucionales que promueven con mayor eficacia la rendición de cuentas horizontal podría ser más arte que ciencia, con las configuraciones institucionales más prometedoras dependiendo de ciertos actores, coyunturas, lugares y estrategias. Tal vez el desafío pueda ser comprendido como un “*feng shui* político” —el antiguo arte de colocar objetos asegurando la relación equilibrada entre ellos.

³² La discusión comparativa de Stepan sobre las transiciones desde regímenes militares establece cuatro combinaciones posibles basadas en Estados fuertes o débiles, y sociedades fuertes o débiles (1985). La combinación de Estados fuertes y sociedades fuertes es la más prometedora para institucionalizar la rendición de cuentas.

Bibliografía

- Ackerman, John, 2004, "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, vol. 32, núm. 3
- Alianza Cívica/Observación 94, 1994, "La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto", en *Perfil de la Jornada*, 20 de septiembre.
- Álvarez, Sonia; Evelina Dagnino; y Arturo Escobar (coords.), 1998, *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview.
- Avritzer, Leonardo, 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University.
- Behn, Robert D., 2001, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Bovens, Mark, 1998, *The Quest for Accountability: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Clark, Dana, Jonathan Fox y Kay Treakle (coords.), 2003, *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Lanham, Rowman and Littlefield; (por aparecer en español como *Derecho a exigir respuestas: reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*, Buenos Aires, Siglo XXI/CELS, 2005).
- Dodson, Michael y Donald Jackson, 2004, "Stengthening Horizontal Accountability in Transitional Democracies: The Human Rights Ombudsman in Central America", en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 4, invierno.
- Ebrahim, Alnoor, 2003, "Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs", en *World Development*, vol. 3, núm. 5.
- Esman, Milton y Norman Uphoff, 1894, *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*, Ithaca, Cornell University Press.
- Fernández de Villegas, Manuel y Naomi Adelson, 2000, "Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Mexico", *Global Governance*, vol. 6, núm. 4, octubre-diciembre.

-
- Fox, Jonathan, 2005a, "Empowerment and Institutional Change: Mapping 'Virtuous Circles' of State–Society Interaction", en *Serie Análisis de Desarrollo*, 2 feb., México, Universidad Iberoamericana.
- , 2005b, "Unpacking Transnational Citizenship", en *Annual Review of Political Science*, vol. 8.
- , 2003, "De la teoría a la práctica del capital social: el Banco Mundial en el campo mexicano", en *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 2, abril–junio.
- , 2002, "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural", en *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1, enero.
- , 2001, "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 30, núm. 3, septiembre.
- , 1996a, "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico", en *World Development*, vol. 24, núm. 6.
- , 1996b, "National Electoral Choices in Rural Mexico", en Laura Randall (coord.), *The Reform of the Mexican Agrarian Reform*, Armonk, M.E. Sharpe; (editado en español como *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM/El Atajo, 1999.
- , 1995, "Governance and Development in Rural Mexico: State Intervention and Public Accountability", en *Journal of Development Studies*, vol. 32, núm. 1, octubre.
- , 1994a, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en *World Politics*, vol. 46, núm. 2, enero.
- , 1994b, "The Politics of Mexico's New Peasant Economy", en Maria Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar (coords.), *The Politics of Economic Restructuring: State–Society Relations and Regime Change in Mexico*, La Jolla, UCSD, Center for U.S.–Mexican Studies; [editado en español como *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México, Cal y Arena, 1996.
- 1992a, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.

- , 1992b, “Democratic Rural Development: Leadership in Regional Peasant Organizations”, en *Development and Change*, vol. 23, núm. 2, abril.
- Fox, Jonathan y L. David Brown (coords.), 1998, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movement*, Cambridge, MIT Press.
- Fox, Jonathan y Luis Hernández, 1992, “Mexico’s Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government”, en *Alternatives*, vol. 17, núm. 2, primavera.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (coords.), 2003, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Gibson, Edward (coord.), 2004, *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins.
- Goetz, Anne-Marie y Rob Jenkins, 2005, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*, Houndsmill, Palgrave.
- Guigni, Marco, Doug McAdam y Charles Tilly (coords.), 1999, *How Social Movements Matter*, Minneapolis, University of Minnesota.
- IGS Library, 2005, “California Correctional Peace Officers Association,” Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies, junio
[<http://www.igs.berkeley.edu/library/htCaliforniaPrisonUnion.htm>]
- Jordan, Lisa y Peter Van Tuijl, 2000, “Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy”, *World Development*, diciembre, vol. 28, núm. 12.
- Isunza Vera, Ernesto, 2004, “El reto de la confluencia de los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, CIESAS-Golfo, junio.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kraus, Clifford, 2000, “Charging Fraud, Peru Challenger Demands Runoff”, en *New York Times*, abril 12.

- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, 1999, "Elections and Representation", en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, 2003, "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (coords.), en *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, University Press.
- Mainwaring, Scott y David Samuels, 2000, "Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil", en *Latin American Studies Association*, Miami, marzo.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), 2003, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- McCubbins, Michael y Thomas Schwartz, 1984, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (coords.), 1999, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- Meyer, Carrie, 1999, *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Westport, Praeger.
- Mulgan, Richard, 2003, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Houndmills, Palgrave.
- Navarro, Zander, 2000, "Breaking New Ground: Brazil's MST", en *NACLA Report on the Americas*, vol. 33, núm. 5, marzo-abril.
- Neilson, Daniel y Michael Tierney, 2003, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform", en *International Organization*, vol. 57, núm. 2, abril.
- Newell, Peter y Shoula Bellour, 2002, "Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development", en *Institute for Development Studies*, Working Paper 168, octubre.

- Nylen, William, 2002, "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil", en *Comparative Politics*, enero.
- O'Donnell, Guillermo, 2004, "Human Development, Human Rights and Democracy", en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Iazetta (coords.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, París, University of Notre Dame.
- , 2003, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Chris Welna (coords.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University.
- , 2000, "Democracy, Law and Comparative Politics", en *Kellogg Institute Working Paper*, núm. 274, Notre Dame; University of Notre Dame; [versión resumida en *Studies in International Comparative Development*, vol. 36, núm. 1, primavera, 2001.
- , 1999a, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner.
- , 1999b, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (comps.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- , 1993, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries", en *World Development*, vol. 21, núm. 8, agosto.
- Pastor, Robert, 1999, "The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coord.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner.
- Peruzzotti, Enrique, 2000, "Towards a New Politics: Citizenship and Rights in Contemporary Argentina", Universidad Torcuato di Tella, manuscrito.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (coords.), 2002, *Controlando la política: ciudadanos y medios en la nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

-
- Policzer, Pablo, en prensa, *The Rise and Fall of Repression in Chile under Pinochet: Organization and Information in Authoritarian Regimes*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes and Bernard Manin (coords.), 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Rawlings, Laura, 2004, “A New Approach to Social Assistance: Latin America’s Experience with Conditional Cash Transfer Programs”, en *Social Protection Discussion Paper Series*, 0416, World Bank, agosto.
- Risse, Thomas, Steven Ropp y Kathryn Sikkink (eds.), 1999, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rivera Cusicanqui, Silvia, 1990, “Liberal Democracy and *Ayllu* Democracy: The Case of Northern Potosí, Bolivia”, *Journal of Development Studies*, vol. 26, núm. 4, julio.
- Rotberg, Robert y Dennis Thompson (eds.), 2000, *Truth vs. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton, Princeton University Press.
- Sadek, Maria Terasa y Rosangela Batista Cavalcanti, 2003, “The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (coord.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Samuels, David, 2004, “Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective”, en *American Political Science Review*, vol. 98, núm. 3, agosto, pp. 424–436.
- Sartori, Giovanni, 1984, *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Schedler, Andreas, 1999a, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self–Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.

- , 1999b, “Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner.
- Schmitter, Philippe, 1999, “The Limits of Horizontal Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coord.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner.
- Schmitter, Philippe y Terry Karl, 1991, “What Democracy Is..., and Is Not”, en *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, verano.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzotti, 2003, “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (coord.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Snyder, Richard, 2001, *Politics After Neoliberalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Snyder, Richard y David Samuels, 2004, “Legislative Malapportionment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives”, en Edward Gibson (coord.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Stepan, Alfred, 1985, “State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America”, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (coords.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Thompson, Dennis, 1987, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Harvard University Press.
- US Civil Rights Commission, 2001, “Voting Irregularities in Florida During the 2000 Presidential Election”, Washington, D.C., June [www.usccr.gov/pubs/vote2000/report/main.htm]
- Vianna, Aurelio, 2000, “Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Brazil”, en *Global Governance*, vol. 6, núm. 4, octubre–diciembre.

Recibido en mayo de 2005
Aceptado en julio de 2005