

SINERGIA ESTADO-SOCIEDAD EN PRO DE LA RENDICION DE
CUENTAS:
LECCIONES PARA EL BANCO MUNDIAL

Documento de Trabajo del Banco Mundial, No.31
Banco Mundial, Washington, D.C.
2004

John M. Ackerman
Profesor-Investigador
Coordinador, Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la
Rendición de Cuentas (PLER)
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO-México)

johnack@flacso.edu.mx

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. PRÓLOGO:	2
DESARROLLO ECONÓMICO Y BUEN GOBIERNO.....	2
II. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL:.....	7
LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA SOCIEDAD CIVIL	7
III. ESTUDIOS DE CASO:.....	1
SINERGIA ESTADO-SOCIEDAD EN PRO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	1
<i>Caso #1: Elaboración participativa de presupuesto en Porto Alegre, Brasil.....</i>	<i>2</i>
<i>Caso #2: El Instituto Federal Electoral de México</i>	<i>7</i>
<i>Caso #3: Reformas policial y escolar en Chicago.....</i>	<i>15</i>
<i>Caso #4: Descentralización y desarrollo rural en México.....</i>	<i>19</i>
<i>Caso #5: Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas en Estados Unidos</i>	<i>23</i>
<i>Caso #6: Comisarías de policía para la defensa de las mujeres en Brasil</i>	<i>27</i>
<i>Caso #7: Iniciativas anticorrupción de comunidades de base en la India</i>	<i>30</i>
IV. LECCIONES PARA EL BANCO MUNDIAL.....	34
V. CONCLUSIONES	40
VII. ANEXOS.....	41
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	45

RESUMEN EJECUTIVO

La época actual de globalización y apertura comercial no implica, de ninguna manera, la terminación del Estado. Las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas de éste continúan siendo tan vigentes ahora como siempre lo han sido. El buen gobierno sigue constituyendo un requisito absolutamente indispensable para el crecimiento económico exitoso del mundo en desarrollo.

Uno de los medios más eficaces de fortalecer las capacidades básicas del Estado es la formación de un aparato burocrático honrado, eficiente y eficaz (en otras palabras, “*responsable*”). Esta labor debe figurar en los primeros lugares de la agenda de prácticamente todos los estados. Pero, ¿cómo se puede salir adelante en este empeño?

Para cumplir esta tarea se dispone de dos estrategias generales. Una opción es que los gobiernos fortalezcan los elementos de “mando y control” gubernamentales. La alternativa para los gobiernos permitan que sea ejercida una presión que surja “desde abajo”. Esto implica el entablar una relación sana entre el estado y la sociedad, de manera que tanto los actores sociales como el ciudadano común estén investidos de la facultad de obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y a cumplir sus promesas.

Aunque el enfoque de arriba hacia abajo es a todas luces importante y necesario en la mayoría de los países del mundo en desarrollo, sobre todo debido a la fragilidad crónica de sus aparatos burocráticos, esta investigación está más orientado hacia el segundo de estos enfoques. Concretamente, examina en qué forma se puede transformar la relación entre el estado y la sociedad, para que pase de ser un proceso de exigencias, concesiones y manipulaciones particularistas a convertirse en un compromiso sano, cuyos resultados sean un aparato burocrático robusto y unas políticas resultantes que velen por el interés del público en general. Esta es la cuestión fundamental que sirve de eje al presente estudio.

El estudio analiza inicialmente la bibliografía disponible sobre el tema de la rendición de cuentas, y establece una clasificación de las diferentes formas en las que la sociedad civil puede interactuar con el estado para mejorar la responsabilidad de éste por sus acciones ante la sociedad. A continuación, explora en detalle siete estudios de caso acerca de experiencias relacionadas con la “sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas” que han producido buenos resultados. Estos casos cubren una gran variedad de contextos (Brasil, India, México y Estados Unidos) así como áreas de actividad gubernamental (anticorrupción, normas ambientales, reducción de la pobreza, veeduría electoral, provisión de infraestructura, reformas educativa y policial).

El estudio concluye presentando una serie de lecciones conceptuales y prácticas para los funcionarios del Banco Mundial acerca de cómo iniciar, diseñar e implementar mecanismos eficaces en pro de la rendición de cuentas del estado, tomando como base una sinergia conjunta entre éste y la sociedad. Algunas de las lecciones más importantes comprenden la necesidad de institucionalizar plenamente los mecanismos de tipo participativo, así como la de lograr la participación de los actores que representan a la sociedad desde el propio comienzo de la etapa de diseño del proceso, abrir el radio de la participación a una amplia diversidad de actores sociales y políticos, y complementar la descentralización con una supervisión centralizada.

En última instancia, el presente estudio plantea que la comercialización (“*marketization*”) no es la única forma de aprovechar la energía que irradia la sociedad para mejorar la gobernabilidad. En lugar de entregar porciones del estado a la sociedad, muchas veces resulta más fructífero invitar a la sociedad a incorporarse al entorno interno del estado.

I. PRÓLOGO: DESARROLLO ECONÓMICO Y BUEN GOBIERNO

La agonía de países en condiciones de colapso como Liberia y Somalia revelan claramente las consecuencias de la ausencia de un Estado. La gobernabilidad no es un lujo sino una necesidad vital, sin la cual no puede haber desarrollo alguno, ni económico ni social
(Chhibber, 1997, citado en: Wallis y Dollery, 2001:246).

Se necesita un aparato estatal capaz, eficiente y eficaz para mantener la estabilidad política, los mercados competitivos, las políticas sociales, el estado de derecho y las inversiones en infraestructura que se requieren para un crecimiento económico vigoroso del mundo en desarrollo. Al contrario de lo que se puede pensar, este es precisamente el caso que se presenta en una situación de apertura de mercados y globalización. Tal como lo han expresado varios autores en épocas recientes (e.g. Haggard y Kaufman, 1995; Evans, 1995; Grindle, 1996; Banco Mundial, 1997; Vellinga, ed., 1998), es equivocado equiparar el éxito económico del mundo globalizado con una simple *reducción* en el tamaño o la cobertura de las actividades del estado. Por el contrario, las cadenas de producción globales y la rapidez en las comunicaciones exigen una *transformación* y una *reestructuración* cualitativas del papel cumplido por el estado. De hecho, en estos últimos años, la mayoría de los estados del mundo en desarrollo incluso han recibido presiones para que *augmenten* su capacidad. Tómese, por ejemplo, el caso de la intensa presión internacional para que ciertos mandatarios que de otra manera se consideran favorables a los mercados abiertos, como el presidente Vicente Fox de México, incrementen los ingresos del gobierno mediante alzas en los impuestos.

Es preciso cumplir con las obligaciones de pago de los préstamos, proporcionar servicios básicos a los ciudadanos de menores recursos, ayudar a los trabajadores en su transición hacia una economía más urbana, industrializada y basada en el mercado; asimismo es necesario realizar inversiones estratégicas en educación e infraestructura, regular los mercados y mantener la paz y estabilidad. Según lo planteado por Merilee Grindle, para poder realizar estas y otras tareas, el estado debe fortalecer su capacidad, como mínimo, en cuatro áreas principales (véase la tabla 1). En primer lugar, debe asegurar su *capacidad institucional* imponiendo con autoridad y eficacia “reglas del juego” que regulen las interacciones económicas y políticas” (Grindle, 1996: 8). Esto significa que el estado debe contar con la “capacidad de garantizar la primacía de la política nacional, de las convenciones legales y de las normas de conducta social y político por encima de las de otras agrupaciones” (Grindle, 1996:8). En segundo lugar, debe consolidar su *capacidad técnica*. Esto es, “la capacidad de fijar y manejar políticas macroeconómicas eficaces” (Grindle, 1996:8), lo cual requiere a su vez “un equipo bien capacitado [y] dotado de analistas económicos y gerentes, así como de unas instancias debidamente facultadas para el análisis de políticas” (Grindle, 1996: 8). En tercer término, es preciso que los estados fortalezcan su *capacidad administrativa*, es decir “la capacidad de desempeñar las funciones administrativas básicas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social” (Grindle, 1996: 8). Por último, los estados del mundo en desarrollo deben desarrollar una plena *capacidad política*, la cual exige construir “canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos” (Grindle, 1996: 8).

TABLA 1: CUATRO DIMENSIONES DE CAPACIDAD DEL ESTADO

<i>DIMENSIÓN</i>	<i>DEFINICIÓN</i>
CAPACIDAD INSTITUCIONAL	“Reglas del juego” con eficacia y autoridad para regular las interacciones económicas y políticas. Capacidad de garantizar la primacía de la política nacional, de las convenciones legales y normas de conducta social y política por encima de las de otras agrupaciones.
CAPACIDAD TÉCNICA	Capacidad de fijar y manejar políticas macroeconómicas eficaces. Equipo bien capacitado de analistas económicos y gerentes bien capacitados. Instancias debidamente facultadas y correctamente ubicadas para el análisis de políticas. Papel importante de los insumos técnicos y de información en la toma de decisiones.
CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	Administración eficaz de la infraestructura física y social básica. Capacidad de desempeñar las funciones administrativas básicas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social.
CAPACIDAD POLÍTICA	Canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos. Líderes políticos y administradores receptivos que respondan a las necesidades de la población. Participación de la sociedad en la toma de decisiones.

(Adaptación de: M. Grindle, *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.8, Tabla 1.1)

La era actual de globalización y apertura comercial no implica, de ninguna manera, la terminación del Estado. Las capacidades institucionales, técnicas, administrativas y políticas de éste continúan siendo tan importantes ahora como siempre lo han sido antes. El buen gobierno sigue constituyendo un requisito absolutamente indispensable para el crecimiento económico exitoso del mundo en desarrollo.

Al dirigir la mirada a la Región de América Latina y el Caribe (LCR), se pueden observar tres amenazas fundamentales a la construcción de un buen gobierno en la región, a saber: la *corrupción*, el *clientelismo* y el *acaparamiento*. Estos tres fenómenos tienen que ver con la utilización de los cargos públicos para el beneficio privado, cuyo impacto va mucho más allá de la simple desviación de fondos. La corrupción no sólo enriquece directamente a ciertos funcionarios públicos en el orden personal, sino que distorsiona los mercados y obstaculiza la prestación de los servicios (Rose-Ackerman, 1999). El clientelismo, además de canalizar los recursos públicos de manera injusta hacia grupos específicos de clientes, altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos (Fox, 1994). El acaparamiento, fuera de generarles rentas a determinados actores económicos, también altera considerablemente la situación de los consumidores, trabajadores y el medio ambiente en comparación con las empresas (Stigler, 1971). Al final de cuentas, en los países de LCR solamente será posible alcanzar el buen gobierno y el crecimiento económico que éste conlleva garantizando el carácter de ente de interés público del estado.

La población pobre generalmente es afectada por estas prácticas particularistas del estado. La razón de ello es que los más desfavorecidos suelen disponer de menores recursos para participar en esos juegos individualistas. Por consiguiente, el buen gobierno se requiere no sólo para el crecimiento económico en general, sino también para combatir la pobreza en particular.

Uno de los medios más eficaces para fortalecer las cuatro capacidades básicas del estado y combatir la corrupción, el clientelismo y el acaparamiento consiste en construir un aparato burocrático honrado, eficiente y eficaz (en otras palabras, “*responsable*”). Esta tarea debe figurar en los primeros lugares de la agenda de prácticamente todos los estados del mundo en desarrollo. Pero, ¿cómo se puede salir airoso en este empeño?

Para cumplir esta labor se dispone de dos estrategias generales. En primer término, los gobiernos pueden fortalecer los elementos de “mando y control” gubernamentales. Esto supone el forzar a los funcionarios públicos a seguir lineamientos “desde arriba”, obligándolos a cumplir en forma más estricta las metas de desempeño y haciéndolos más vulnerables a las sanciones de sus superiores. De otro lado, los gobiernos pueden permitir que se ejerza una presión “desde abajo”. Esto implica entablar una relación sana entre el estado y la sociedad, de manera que tanto los actores sociales como los ciudadanos particulares estén investidos de facultades para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y a cumplir sus promesas. Esta segunda estrategia constituye uno de los esfuerzos centrales de lo que se ha denominado la “Nueva Gestión Pública”¹ y, por lo general, encarna lo que McCubbins y Schwartz (1984) han dado en llamar el enfoque de “alarma contra incendios” en contraposición con el enfoque de “patrulla policial” para garantizar la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Aunque el enfoque de arriba hacia abajo es a todas luces importante y necesario en muchos de los países del mundo en desarrollo, sobre todo debido a la debilidad crónica de sus aparatos burocráticos, la presente investigación se orienta más hacia el segundo de estos enfoques. Concretamente, examina cómo se puede transformar la relación entre el estado y la sociedad, para convertirla de ser un proceso de exigencias, concesiones y manipulaciones en un compromiso sano, cuyos resultados sean un aparato burocrático consistente y unas políticas resultantes que velen por el interés del público en general. Esta es la cuestión fundamental que sirve de eje al presente estudio.

La primera sección presenta una visión general del concepto de rendición de cuentas (*accountability*). Se inicia con un análisis de algunas de las referencias bibliográficas más importantes sobre el tema. Luego ofrece una clasificación de las diferentes formas en las que la sociedad civil puede interactuar con el estado para mejorar la responsabilidad de éste por sus acciones ante la sociedad.

La sección siguiente contiene varios estudios de caso que ilustran ejemplos exitosos de lo que el autor llama “sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas”. En ellos se hace hincapié en las experiencias exitosas, ya que, como lo ha señalado Judith Tandler, “la opinión predominante de la comunidad de donantes acerca de la reforma del sector público se basa en una bibliografía en la que se solía analizar ante todo el desempeño *deficiente* ... Esto significa que, tanto los países como los peritos que los asesoran, cuentan con pocos modelos de buen gobierno fundamentados en las propias experiencias de estos países” (Tandler, 1997: 2). Los expertos en el tema del desarrollo conocen de sobra las formas como fracasan los gobiernos. No obstante, existe una necesidad inminente de adelantar estudios sostenidos sobre las innovaciones

¹ Desde luego existe una versión de enfoque “de arriba hacia abajo” de la Nueva Gestión Pública, en la que se emplean contratos de desempeño estrictos con cada instancia del gobierno, como en el caso de Nueva Zelanda (Wallis & Dollery, 2001). Sin embargo, el autor se refiere a la versión del enfoque “de abajo hacia arriba” de la Nueva Gestión Pública, que se encuentra íntimamente ligada al empoderamiento de la sociedad civil (Behn, 2001: Cáp.2).

gubernamentales que han dado buenos resultados, que puedan inspirar y orientar la acción positiva en este campo. Estos estudios de caso presentan sólo una muestra del trabajo innovador que se está adelantando actualmente en este sector. Por otra parte, cabe anotar que la evaluación del impacto de la relación entre el Estado y la sociedad civil sobre la reducción de la pobreza y el proceso de la política pública continúan siendo una labor permanente. Todos los casos presentados ofrecen mecanismos que evidencian un aumento de la participación ciudadana. Cada uno de ellos presagia un resultado positivo en el desempeño del sector público, pero las evaluaciones que identifican los determinantes y relaciones de causalidad precisas de este tipo de iniciativa son aún escasos y se dan muy espaciados entre sí.² Debido a las diversas formas de rendición de cuentas a la sociedad, es posible que su impacto tampoco sea uniforme. Un análisis adicional revelaría que la "rendición de cuentas" medida como participación activa en el proceso de elaboración de políticas tiene diferentes consecuencias en la calidad de la política si se le compara con la rendición de cuentas en forma de supervisión y control sociales. La participación como voz puede también diferir de la participación en el proceso de toma de decisiones como tal. Si bien las evaluaciones que identifican los determinantes y relaciones de causalidad precisos en este tipo de iniciativa son escasos y se dan espaciados entre sí, varios de los casos indican resultados positivos. Se requiere investigar aún más para proporcionar evidencia adicional acerca de si un mayor compromiso ciudadano puede mejorar el desempeño de la política pública y contribuir a reducir la pobreza y cómo lo hace.

Los estudios de caso cubren una gran variedad de contextos (de Brasil, India, México y Estados Unidos) y áreas de actividad gubernamental (anticorrupción, normas ambientales, reducción de la pobreza, veeduría electoral, provisión de infraestructura, reforma educativa y reforma policial). La diversidad de casos es importante por dos motivos. El primero es que le permite al lector obtener una amplia perspectiva de múltiples maneras diferentes como los estados y sociedades pueden trabajar conjuntamente para consolidar la práctica de la rendición de cuentas. El segundo es que les aporta validez científica a las conclusiones. Cuando en casos tan diferentes surgen asuntos fundamentales de manera repetitiva, se hace evidente que dichos asuntos son propios del fenómeno en sí y no debidos a factores contextuales específicos.

Es apenas natural que la investigación basada en estudios de caso presente algunas restricciones que les son características. Por ejemplo, la escasa cantidad de datos disponible impide utilizar métodos estadísticos sofisticados. Por otra parte, siempre surge la posibilidad de que los casos escogidos sean únicos y que, por lo tanto, la aplicación de las lecciones que ofrecen sea limitada. Las conclusiones de los estudios de caso se deben, pues, someter a prueba empleando métodos cuantitativos.

Sin embargo, el método de estudios de caso brinda también muchos beneficios propios. La exploración minuciosa de casos particulares es la única manera de descubrir los mecanismos específicos que los convierten en un éxito o en un fracaso. Asimismo, solamente cuando el investigador comprende cuáles son los pormenores de la implementación, puede determinar si el método de participación y su respectiva aplicación conducen en realidad a poner en práctica esquemas participativos en el terreno. Las investigaciones que utilizan como base un grupo de

² En el momento, tanto la Región de América Latina y el Caribe (LAC) como la Unidad de Soporte para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica (PREM, por su sigla en inglés) del Banco Mundial se encuentran comprometidas en un ejercicio de evaluación cuantitativa precisamente para ofrecer este tipo de percepción adicional acerca del impacto que ejercen las iniciativas de tipo empoderamiento en la eficacia del desarrollo y en otros resultados.

datos nutrido, necesariamente sacrifican muchos de los detalles útiles que contienen los estudios de caso.

Posteriormente a los estudios de caso, en la cuarta sección, el autor explica someramente algunas de las lecciones generales que deja el presente estudio, que resultan útiles para los funcionarios del Banco Mundial. Esta sección expone lecciones de tipo tanto conceptual como práctico acerca de la mejor forma de iniciar, diseñar e implementar esquemas exitosos, basados en la sinergia estado-sociedad. Por último, el autor concluye con un breve panorama de los puntos centrales del estudio, al igual que con algunas sugerencias relacionadas con indicaciones para futuras investigaciones.

II. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA SOCIEDAD CIVIL

En los hemisferios norte y sur por igual, las deficiencias que muestran los sistemas convencionales de rendición de cuentas— el secreto que rodea a las tareas de la auditoría, las revisiones ineficaces de las políticas en las legislaciones, la dificultad del electorado para enviar indicios contundentes a quienes toman las decisiones entre una elección y la siguiente, las exageradas demoras en los juzgados, las sanciones insuficientes a quienes dejan de aplicar los reglamentos administrativos o no respetan las normas— han generado presiones para que se mejoren los canales de flujos de información en sentido vertical y se entablen relaciones más estrechas entre los agentes del estado y la ciudadanía con respecto a la rendición de cuentas.
(Goetz y Jenkins, 2001: 366).

El buen gobierno no nace espontánea y naturalmente del buen corazón de funcionarios públicos o políticos individuales. Es el resultado de un proceso arduo, con frecuencia conflictivo, de diseño institucional. El elemento primordial que asegura el buen gobierno es la *rendición de cuentas* o *responsabilidad* (*accountability*) de los funcionarios públicos. Esto tiene que ver no solamente con "la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos" (*answerability*) (Schedler, 1999a: 14) sino con "la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta en sus funciones públicas" (*enforcement*) (Schedler, 1999a: 14). Aunque es posible que algunos funcionarios en particular nunca lleguen a requerir estructuras institucionales que aseguren su compromiso con el bien público, la mayoría sí las necesita en algunas ocasiones. La única forma de garantizar el buen gobierno es institucionalizando una fuerte *estructura de rendición de cuentas* que haga responder a todo funcionario del estado por sus acciones en su calidad de servidor público.

Aunque el término "*accountability*" se suele utilizar únicamente en lo referente a la prevención de actividades ilegales o corruptas de funcionarios públicos, el concepto debe comprender también el diseño e implementación de programas gubernamentales circunscritos a lo que entendemos como "deberes públicos" básicos por los que responden los servidores públicos. Por ejemplo, según Samuel Paul, "*accountability*" significa el responsabilizar a individuos u organizaciones por sus actos, midiéndolos en la forma más objetiva posible" (Paul, 1992: 1047). Esto quiere decir que, además del manejo recto de los fondos públicos, los empleados públicos deben también responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente determinadas, así como por la respuesta de las políticas a las necesidades específicas del público y, en particular, a las de aquellos que más utilizan los servicios que ofrece el gobierno, es decir, la población pobre. Por consiguiente, además de *answerability* y *enforcement*, se debería quizás agregar *receptividad* (*receptiveness*), o la capacidad de los funcionarios oficiales de tener presentes el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos, como un tercer elemento de la rendición de cuentas.

Categorías de la Rendición de Cuentas

Siguiendo esta misma tendencia, Robert Behn define tres grandes categorías de rendición de cuentas. Primero que todo está la *rendición de cuentas financiera* "centrada en la contabilidad financiera—en cómo se llevan los libros y de qué manera se gasta el dinero" (Behn, 2001: 7). Como segunda medida, está la *rendición de cuentas sobre la imparcialidad* para "garantizar que el gobierno y sus funcionarios concedan una esmerada atención a las normas éticas ... creamos normas para codificar exactamente lo que queremos decir, en términos operacionales, con justicia y equidad. Estas normas crean procesos y procedimientos que, si se

observan correctamente, garantizan que el gobierno ha sido equitativo— que les ha dado un tratamiento justo a sus ciudadanos” (Behn, 2001: 8). En tercer lugar, según Paul, está la *rendición de cuentas sobre resultados*, que va más allá de la prudencia en los gastos y del tratamiento justo y que comprende el cumplimiento de los objetivos públicos. Behn explica que si bien “la rendición de cuentas financiera y sobre la imparcialidad reflejan lo referente a *cómo* el gobierno hace lo que hace ... también nos interesa saber *qué* es lo que hace el gobierno— lo que realmente logra” (Behn, 2001: 9). Para este autor la cuestión central en esta tercera categoría de responsabilidad es si “las políticas, programas y actividades del gobierno están produciendo los resultados que se planearon originalmente” (Behn, 2001:10).

Para efectos de claridad y sencillez, en este trabajo el autor aplica una línea divisoria más sencilla de la responsabilización en dos lados, que denomina la *rendición legal de cuentas* y la *rendición de cuentas sobre resultados*. La primera, la “rendición legal de cuentas” significa tener perfectamente controlados a los funcionarios públicos, cerciorándose de que éstos respeten el orden jurídico tanto en sus labores administrativas como en su relación con la sociedad en general. La “rendición de cuentas sobre resultados”, a su vez, tiene que ver con la implementación exitosa de políticas diseñadas para el beneficio del público en general, con un énfasis particular en las políticas que atienden las necesidades de los pobres. El primer tipo de responsabilidad tiene que ver con el acatamiento del orden jurídico y con la prevención de abusos en los cargos públicos; el segundo, con asuntos referentes a la eficiencia, la efectividad y la equidad.

Mecanismos de la Rendición de Cuentas

Entonces, ¿cuáles son los *mecanismos de rendición de cuentas* más poderosos y eficaces que pueden contribuir a disciplinar y orientar los actos de los empleados públicos? Uno de los más comunes y eficaces son las elecciones libres y justas. Mediante elecciones periódicas, los altos dignatarios del gobierno se ven obligados a tener en cuenta el mandato del electorado (*receptividad*), a informarle al público acerca de lo que han hecho durante su administración (*capacidad de responder a los electores*), y a ser juzgados luego por el pueblo (*capacidad de imponer sanciones o cumplimiento*). Con este esquema, es de suponerse que resulten reelegidos los dirigentes políticos que trabajan en pro del bien común, y que aquellos que utilicen sus cargos públicos para fines individualistas salgan de sus cargos.

La prueba fehaciente de la efectividad de este mecanismo la constituye el hecho de que, con la reciente llegada de la democracia electoral a la mayoría de los países de LCR, se ha mejorado de hecho la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y logrado importantes avances a favor del buen gobierno. Con todo, desafortunadamente, se presentan también muchos ejemplos de situaciones en las que ha empeorado la rendición de cuentas en las más recientes democracias latinoamericanas. En realidad, como lo ha escrito Guillermo O’Donnell, muchas de las nuevas democracias de LCR se entienden más como “democracias delegativas”, cuyos actos esencialmente no responden a nadie, salvo al propio presidente de la nación (O’Donnell, 1994).

Hay explicaciones tanto estructurales como contextuales al fracaso que ha sufrido la democracia electoral formal con respecto a la gobernabilidad en LCR. En las elecciones, así como en los mecanismos de rendición de cuentas en general, se presentan tres problemas *estructurales* diferentes. El primero de ellos, el más obvio, es que los electores solamente pueden pedirles cuentas a los funcionarios elegidos. La gran mayoría de funcionarios públicos ocupan sus cargos porque han sido nombrados y no le responden directamente a la población a través del proceso electoral. Aunque los políticos elegidos cuentan con fuertes incentivos para

mantener a los funcionarios públicos a raya y así proteger su propia reputación, la facilidad con que se puede turnar la culpa en una y otra dirección entre el propio funcionario público y los funcionarios elegidos diluye, en gran manera, el efecto de la responsabilidad indirecta que tienen las elecciones sobre los empleados públicos. En segundo lugar, dado que las elecciones únicamente ocurren una vez cada pocos años y que provocan una increíble diversidad de opiniones y evaluaciones en un solo sufragio, resulta prácticamente imposible que las elecciones proporcionen *indicios de rendición de cuentas* claras para cada funcionario público en particular (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). En efecto, como lo han afirmado algunos autores, entre ellos James Fearon, los propios ciudadanos suelen considerar que lo que están haciendo con su voto es más “escoger a la mejor persona para tal o cual cargo” que sancionar o tomarles cuentas a funcionarios públicos anteriores (Fearon, 1999). En este caso, el indicio de responsabilidad se diluye aún más. En tercer lugar, inclusive si la señal de la rendición de cuentas fuese claramente perceptible, el hecho de que la mayor parte de los políticos son elegidos por apenas una pequeña parte de la población con frecuencia obliga a tales políticos a patrocinar el clientelismo, los favoritismos indebidos o las prácticas corruptas en torno a las iniciativas que, a largo plazo, podrían ser beneficiosas al público en general (Varshney, 1999).

Si a estos problemas estructurales de tipo general se les suman las flaquezas de las instituciones democráticas actuales de LCR, la situación se torna aún peor. La brecha que separa a la sociedad política de la sociedad civil, el carácter clientelista de muchos partidos políticos, la excesiva financiación por parte del sector privado a ciertos candidatos, la escasa información que recibe el público sobre el funcionamiento general del gobierno y la carencia todavía mayor de información acerca de la conducta específica de los funcionarios públicos de LCR, debilitan aún más la eficacia de las elecciones como mecanismos de sanción y control en la región. En síntesis, por razones tanto estructurales como contextuales, no basta simplemente con tener unas elecciones libres y justas para garantizar el buen gobierno en LCR.

Por consiguiente, es necesario complementar los mecanismos de *rendición de cuentas vertical*, por ejemplo las elecciones, que les exigen a los funcionarios del gobierno recurrir a la población en general “descendiendo de su pedestal”, con otros mecanismos de *rendición de cuentas horizontal* que les exijan a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder “en sentido lateral” a otros funcionarios e instancias del mismo estado. Según lo expresa O’Donnell: la “rendición de cuentas horizontal” es “la existencia de organismos del estado legalmente autorizados y facultados para el efecto y que, de hecho, estén dispuestos a tomar medidas y sean capaces de hacerlo, que van desde la inspección de rutina hasta las sanciones penales o la denuncia por prevaricato, en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que se puedan calificar de ilegales” (O’Donnell, 1999: 38). Entre los mecanismos de responsabilidad horizontal se encuentran instituciones como las del defensor de los derechos humanos (“*ombudsman*” o *defensor del pueblo*), los institutos electorales independientes, los organismos anticorrupción, las comisiones de investigación del aparato legislativo y los tribunales administrativos. Todas estas instituciones públicas se han concebido de manera específica para evaluar, controlar y orientar la conducta de otros funcionarios del gobierno.

Sin embargo, al igual que con las elecciones, la trayectoria que presentan los agentes de la rendición de cuentas horizontal ha resultado bastante irregular en toda la región de LCR. Si bien algunas instituciones como la “Fiscalía Pública” de Brasil, la Defensoría del Pueblo de Perú y el Instituto Federal Electoral (IFE) de México sobresalen como ejemplos innovadores de mecanismos de responsabilización horizontal exitosos (Sadek y Batista Cavalcanti, 2000;

Santistevan, 2000; Woldenberg, 2002), el resto de instituciones, en su mayoría, no han logrado resultados tan aceptables en el cumplimiento de su labor. Aquí se ve uno enfrentado una vez más al enigma del desarrollo desigual de las instituciones políticas de la región. ¿Qué explica las variaciones tan amplias que se dan en la implementación de la rendición de cuentas en sentidos vertical y horizontal entre uno y otro país de LCR así como entre diferentes instituciones de un mismo país?

La Participación de la Sociedad Civil

El presente estudio señala la importancia que reviste un factor aclaratorio crucial: la *participación directa de la sociedad civil*.³ El concurso de grupos comunitarios, ONG y ciudadanos en general es uno de los factores más importantes que contribuyen a explicar los buenos resultados de los mecanismos de rendición de cuentas.

La participación de la sociedad civil puede robustecer las estructuras de rendición de cuentas de tres maneras diferentes. En primer lugar, la supervisión directa y la presión que ejercen los actores que representan a la sociedad civil, al igual que el voto popular, sobre asuntos o políticas específicos, pueden servir de complemento a las elecciones como elementos adicionales de la rendición de cuentas vertical. Esto incrementa la frecuencia y claridad de los indicios de rendición de cuentas que los ciudadanos les envían a los funcionarios públicos y, por ende, mejora la rendición de cuentas vertical hacia la población. Como ejemplos de este tipo de participación cabe mencionar todos los casos que abarcan desde las encuestas para supervisar la efectividad de los servicios públicos y las revelaciones de los medios de comunicación sobre infracciones a la ley de los funcionarios públicos, hasta la organización de plebiscitos y referendos. Para efectos del tema del presente estudio, el autor denomina a esta forma de participación de la sociedad civil la *rendición de cuentas directa en sentido vertical* para distinguirla de la *rendición de cuentas electoral en sentido vertical*, que se basa en la elección formal y periódica de miembros de las tres ramas del gobierno.

En segundo término, además de los efectos directos de la presión externa “desde abajo”, las acciones de la sociedad civil pueden fortalecer la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales existente en el interior del propio estado. Como lo ha expresado Jonathan Fox: “las exigencias de la sociedad civil respecto a la responsabilidad del estado adquieren su mayor importancia cuando contribuyen a facultar el propio mecanismo de equilibrio de poderes del estado. Sacando a la luz los abusos de poder, elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar y a concentrarse en debilitar a los opositores más arraigados de la rendición de cuentas” (Fox, 2000: 1). Lo que se pretende en este caso no es la acción directa de la sociedad contra los funcionarios públicos, como en la primera forma de participación, sino más bien un mecanismo más directo de aplicar presión sobre los organismos existentes para que cumplan su trabajo de modo eficaz. Por ejemplo, en su análisis de la respuesta social a los asesinatos extrajudiciales ocurridos en Argentina, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti documentaron la forma como una combinación de movilización, acciones judiciales y exposición a través de los medios de comunicación pueden garantizar que, en efecto,

³ La expresión “sociedad civil” se refiere a los ciudadanos, organizados o no, que actúan en forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de motivos lucrativos, que trabajan en pro de la transformación de la sociedad y la gobernabilidad. Entre ellos se encuentran no sólo las organizaciones religiosas y gremiales, los sindicatos, las organizaciones de base y las ONG sino también otros grupos en los que participan ciudadanos que no forman parte de ninguna organización formalmente establecida.

el sistema judicial obre de manera imparcial, incluso cuando los autores de los delitos están bien conectados con el propio aparato estatal e incluso forman parte de éste (Smulovitz y Peruzzotti, 2000a, 2000b). Otro ejemplo de este tipo de participación de la sociedad civil sería la de los defensores de los derechos humanos (*ombudsmen*), una institución claramente “horizontal” cuyas acciones se ven fortalecidas constantemente por las exigencias sociales y que, en ocasiones, son dictadas por éstas. Esta forma de participación es denominada la *rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad*.

Como tercera medida, además de la presión externa y el robustecimiento de los mecanismos de control existentes en el mismo estado, los actores de la sociedad civil pueden participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales, puesto que incluye la participación de actores “verticales” en mecanismos de tipo “horizontal”. Se trata, pues, de una “forma híbrida de rendición de cuentas” que se podría denominar “rendición de cuentas diagonal” (Goetz y Jenkins, 2001: 364). En opinión de Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, esta forma de participación de la social civil es de suyo especial, por cuanto “representa un viraje tendiente a aumentar la restringida eficacia de la función de guardián que cumple la social civil, que quiebra el monopolio ejercido por el estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos” (Goetz y Jenkins, 2001: 365). Entre los casos que ilustran esta forma participación están las juntas ciudadanas asesoras, que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales. Siguiendo a Goetz y Jenkins, esta forma participación es denominada *rendición de cuentas diagonal*.

En estas tres formas de rendición de cuentas, los actores tanto del estado como de la sociedad civil suelen jugar roles cruciales. Los mecanismos “verticales directos”, como los plebiscitos y referendos, requieren no sólo el apoyo de la rama legislativa sino la participación de una sociedad civil vigorosa que esté dispuesta a conseguir los votos. Los mecanismos “horizontales dictados por la sociedad” como, por ejemplo, los defensores del pueblo, exigen presión social además de una acción burocrática inspirada. Los mecanismos de tipo “diagonal” dependen igualmente de que haya una disposición del gobierno a abrir sus cuentas al escrutinio de actores independientes y a participantes de la sociedad civil que quieran dedicar tiempo a la revisión y evaluación de estas cuentas.

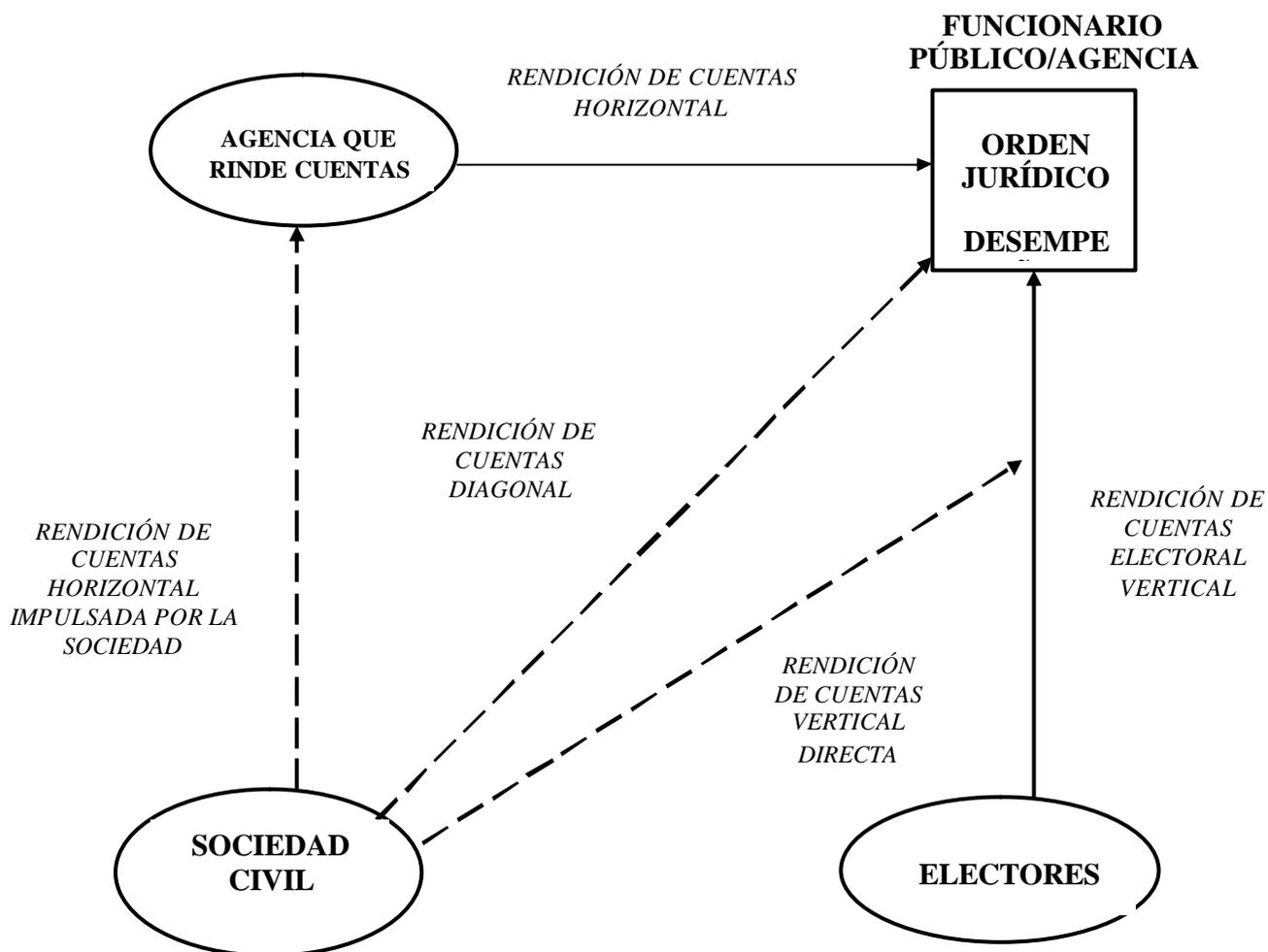
Lo anterior no quiere decir que siempre se dé una “sinergia estado-sociedad” (Evans, 1996a, 1996b). Los estados, con frecuencia de modo unilateral, organizan la participación de la sociedad civil y las sociedades, por su parte, suelen presionar sus exigencias ante el gobierno en forma también unilateral. Sin embargo, los resultados más productivos se producen cuando ambos lados participan activamente en la apertura de espacios para la participación de la social civil. La acción unilateral del estado algunas veces se convierte en una manipulación o en una “rendición de cuentas vertical a la inversa” (Fox, 2000), en la que los ciudadanos resultan siendo responsables por sus acciones ante los funcionarios del gobierno, mientras que la acción unilateral de la sociedad por lo general conduce a una reacción represiva y violenta del estado.

La eficacia de la “sinergia estado-sociedad” de ninguna manera depende de que haya un consenso ni una comunión de valores, ni siquiera, inclusive, una confianza entre el estado y los actores de la social civil. De hecho, las situaciones de conflicto y suspicacia por lo general surten un mejor efecto en la consecución de sinergias entre estado y sociedad. Como lo ha señalado Catalina Smulovitz, suele suceder que “la confianza social resultante de compartir

valores debilita las capacidades de supervisión y control de la ciudadanía sobre las acciones de los gobernantes y aumenta, a su vez, la posibilidad de acciones oportunistas de una de las partes” (Smulovitz, 2000:14). Se debe tener precaución de no dejarse llevar por ideas despolitizadas o neutrales de la sociedad civil, que piensan que las formas “cooperativas” o “moderadas” de organización social son las únicas que pueden tener una incidencia positiva en la construcción de disposiciones sobre rendición de cuentas. Smulovitz ha dejado muy claro su punto de vista: “No estoy sosteniendo, como algunos lo han hecho [por ejemplo Almond y Verba, 1963; Weingast, 1997], que una sociedad civil sea importante porque sus ciudadanos compartan valores que apoyen las ventajas del autocontrol. Sostengo que una sociedad civil autónoma es importante porque implica que hay muchos ojos que observan desde afuera, interesados en hacer que se cumpla la ley y en denunciar el incumplimiento de la misma” (Smulovitz, 2000:4).

De los puntos expuestos anteriormente se puede determinar el siguiente diagrama (figura 1), como resumen del marco teórico:

FIGURA 1: RENDICIÓN DE CUENTAS Y SOCIEDAD CIVIL



III. ESTUDIOS DE CASO: SINERGIA ESTADO-SOCIEDAD EN PRO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Esta sección analiza varios intentos relativamente exitosos de construir una “sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas”. Cada estudio de caso identifica las diferentes formas en que se da la participación de la sociedad civil (“vertical directa”, “horizontal impulsada por la sociedad” o “diagonal”), así como los tipos de rendición de cuentas (“legal”, “sobre resultados”) que se está fortaleciendo. El autor hace especial hincapié en los temas de diseño institucional para obtener lecciones concretas que les sirvan a los encargados de las reformas para dilucidar qué es lo que funciona y qué no. Por otra parte, cada estudio de caso explora los *orígenes* específicos de la disposición de rendición de cuentas o del diseño institucional. Los mecanismos de rendición de cuentas eficaces nunca surgen simplemente de ideas brillantes que se les ocurren a políticos particulares, sino que siempre nacen de procesos sociales que involucran situaciones de conflicto y negociación complejas.

Los casos se han organizado de acuerdo con la medida en la cual los actores del estado han mostrado apoyo a la participación de la sociedad civil en la estructuración de disposiciones de rendición de cuentas. El autor ha escogido empezar con el caso de la elaboración participativa de presupuesto en Porto Alegre, en la que el gobierno local se propuso incluir a actores de la sociedad civil en el proceso completo de diseño y supervisión de la política. A continuación, presenta el caso del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, en el que el gobierno federal ha equilibrado con éxito la construcción de un organismo gubernamental altamente profesional, potente y autónomo con una plena participación de actores de la sociedad en la dirección, operación y supervisión del programa. Acto seguido, viene el caso de la reforma policial y escolar de Chicago, en el que el gobierno también ha fomentado activamente la participación directa de los ciudadanos en el gobierno, pero se ha abstenido de estimular a la organización de la social civil y de conceder estado jurídico a algunos elementos importantes del esquema participativo.

El cuarto estudio trata de la descentralización y el desarrollo rural de México. En este caso, la apertura manifestada por el estado no es tan entusiasta como en los tres casos anteriores. Sin embargo, gracias a una alianza entre funcionarios públicos reformistas y organizaciones sólidas de la social civil se logró construir relaciones participativas para la rendición de cuentas pese a la resistencia de otros sectores. En el quinto caso el autor analiza la situación del Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas de Estados Unidos, en el cual el gobierno ha terminado, casi accidentalmente, haciendo el papel de promotor externo, y no de organizador o estimulador, de la participación de la sociedad civil en el tema de rendición de cuentas del estado. En el sexto caso, el autor estudia la situación no tan exitosa de las comisarías de policía para la defensa de las mujeres de Brasil en las cuales, después de una etapa inicial de sinergia estado-sociedad, el estado terminó imponiendo una burocratización excesiva y absorbiendo para sí la propuesta original. Por último, el autor presenta un par de casos de “auditoría social” referentes a la India, que demuestran que la sinergia estado-sociedad es posible incluso en condiciones de un estado recalcitrante, en una zona especialmente difícil y “secreta” de la actividad gubernamental. De estos casos sobre la India se desprende que, además de la ayuda definitiva a lo largo del proceso de rendición de cuentas de un gobierno progresista o de un grupo importante de “reformistas” del gobierno, la sola movilización social también puede hacer surgir relaciones constructivas entre el estado y la sociedad sobre la rendición de cuentas.

Caso #1: Elaboración participativa de presupuesto en Porto Alegre, Brasil

El gobierno de la ciudad de Porto Alegre representa una de las estrategias más eficaces de colaboración entre estado y sociedad del mundo en desarrollo respecto a rendición de cuentas. Desde 1989, cuando el Partido de los Trabajadores (PT) ganó por primera vez las elecciones para el gobierno municipal, Porto Alegre ha puesto en manos de la población las decisiones sobre gastos correspondientes a más del diez por ciento del presupuesto anual. Todos los años más de 14.000 ciudadanos de esta ciudad de 1,3 millones de habitantes participa en reuniones de barrio, así como en 16 asambleas regionales y 5 temáticas, en las que se establecen las prioridades de inversión del gobierno en materia de infraestructura y servicios sociales básicos. Cada asamblea elige a dos delegados al Consejo de Presupuestación Participativa (COP, por su sigla en portugués) municipal, órgano responsable de determinar el plan presupuestal definitivo de la ciudad. En todos los niveles del proceso (barrio, distrito y ciudad) las decisiones se toman luego de una intensa negociación y de la utilización de sistemas sofisticados de votación ponderados, diseñados para asegurar una distribución equitativa de los recursos, con énfasis en la ayuda a las zonas más necesitadas de la ciudad. Al final del proceso, el presupuesto sugerido se somete a la instancia legislativa local para su aprobación y promulgación definitivas. En el curso del año siguiente las asambleas regionales y temáticas, los delegados y los grupos de barrio evalúan el proceso de negociación del año inmediatamente anterior y supervisan el proceso de implementación del presupuesto del año anterior.

En Porto Alegre (al igual que en muchas otras ciudades gobernadas por el PT en Brasil desde 1989, como Belo Horizonte y Betim (Nylen, 2002)) el PT ha creado un mecanismo alternativo de rendición de cuentas, que se basa en la participación *directa y permanente* de los ciudadanos en las labores fundamentales de gobierno. El proceso participativo se encarga de concertar los acuerdos entre los ciudadanos y de representar los intereses de la población en general en las decisiones específicas relacionadas con gastos e implementación.

La Rendición de Cuentas Diagonal en Acción

El proceso de elaboración participativa de presupuesto constituye un excelente ejemplo de "rendición de cuentas diagonal". En este caso, los ciudadanos corrientes participan directamente en la planeación y supervisión del gasto público, actividades que normalmente son del ámbito exclusivo de los funcionarios públicos. Este esquema es un paso evidente que trasciende el tradicional rol de la sociedad civil de "guardián" o de "rendición de cuentas horizontal dictado por la sociedad" así como los roles de protesta o referendo de los actores sociales, basado en la "rendición de cuentas vertical directa". En lugar de intentar influir en la política desde *afuera*, a los ciudadanos de Porto Alegre se les invita a participar *desde dentro* del propio aparato gubernamental, conjugando así el estricto esquema horizontal-vertical con el entendimiento de lo que son en realidad los mecanismos de rendición de cuentas.

Este esquema ha logrado causar un evidente impacto en las cuestiones relacionadas con la "rendición legal de cuentas" y "sobre resultados" en Porto Alegre. En primer lugar, gracias a que institucionaliza la inspección de "muchos ojos externos" (Smulovitz, 2000:4) ha disminuido drásticamente las posibilidades e incentivos de conductas corruptas de los funcionarios públicos y fortalecido, por lo tanto, la "rendición legal de cuentas". Cada barrio y región recibe una información clara sobre la suma exacta de fondos que se van a invertir en determinados productos y servicios en su zona y, lo que es más importante aún, debido a que los propios ciudadanos participan en el diseño del presupuesto, éstos perciben que tienen su propia

participación accionaria al cerciorarse de que el gobierno ejecute correctamente dicho presupuesto. En palabras de Zander Navarro: “infundiéndole una transparencia sin precedentes a la formación, asignación y ejecución del presupuesto municipal y ‘abriéndolo’ al escrutinio general de la ciudadanía, el [gobierno del PT en Porto Alegre ha] ha estrechado dramáticamente el espacio que permitía la práctica de componendas mezquinas y escondidas que vinculaban a los servidores civiles con intereses privados. Sobra mencionar que las propuestas de gran cuantía ilegales o antiéticas se tornan imposibles cuando todos los actos e intenciones se publican a los cuatro vientos” (Navarro, 1998: 70-71).

Como segunda medida, el proceso de presupuestación mejora la “rendición de cuentas sobre resultados” reduciendo el clientelismo al abrir canales alternativos para la participación de la sociedad civil. El elemento crucial lo constituye la naturaleza completamente abierta y pública de las asambleas de presupuestación. A éstas asambleas puede asistir cualquier adulto, y participar en ellas con voz y voto.

El éxito del PP (presupuesto participativo) como política participativa se relaciona con el hecho de que ofrece una alternativa a la conocida tradición de los mediadores políticos [o “clientelismo”], práctica mediante la cual los políticos reparten bienes materiales como dádivas. El fenómeno pertinente al caso del PP es la capacidad que éste tiene de trasladar la decisión de cómo distribuir los bienes materiales de los mediadores políticos a la población, creando un conjunto de elementos públicos, tales como asambleas, listas de acceso anterior a los bienes, criterios de necesidades, etc. (Avritzer, 2000:18).

De igual forma, si los ciudadanos no están satisfechos con la manera como ciertas organizaciones los están representando en las asambleas, es sumamente fácil formar un nuevo grupo y obtener acceso a la representación organizativa especial para poder recurrir a la votación popular. Esto proporciona oportunidades de “salida” fácil de los miembros de grupos que se tornen clientelistas cuando la “voz” no funcione como forma eficaz de protesta.

En tercer lugar, la “rendición de cuentas sobre resultados” también mejora al evitarse que los intereses que representan a los más acaudalados acaparen las instituciones estatales. La participación popular contribuye a sustituir el poder del dinero por el poder de la voz. El diseño especial del sistema de Porto Alegre refuerza aún más esa tendencia. El algoritmo utilizado para determinar las prioridades del presupuesto inclina intencionalmente la balanza hacia inversiones a los barrios más pobres. Debido a este sesgo inherente en favor de los menos favorecidos, la misma necesidad presentada por dos barrios tiene mayor probabilidad de ser ejecutada en el más pobre de ellos. Como resultado de esto,

de los centenares de proyectos que resultan aprobados, la inversión en los distritos residenciales más pobres de la ciudad ha superado a la inversión dedicada a las zonas más pudientes Año tras año, la mayor parte de los 20 a 25 kilómetros de nuevas pavimentaciones se ha realizado en las zonas periféricas más necesitadas de la ciudad. En la actualidad el 98 por ciento del total de residencias de la ciudad cuenta con agua corriente, un aumento en relación con el 75 por ciento de 1988; la cobertura del sistema de alcantarillado se ha elevado del 46 al 98 por ciento; en el periodo comprendido entre los años 1992 y 1995 el ministerio de vivienda (DEMHAB) ofreció auxilios para vivienda a 28.862 familias contra 1.714 del periodo comparable de 1986 a 1988; y el número actual de escuelas municipales en operación es de 86, en comparación con 29 de 1988 (Baiocchi, 2001: 48).

Orígenes del Proceso del Presupuesto Participativo

Los orígenes de este esquema exitoso en pro de la rendición de cuentas se remontan tanto a la sociedad como al estado. Hay tres medios diferentes en los que los actores y prácticas sociales se pueden encontrar en los inicios del proceso de PP. La primera de ellas, la *idea* de instituir un presupuesto participativo, nació de la sociedad civil. Fue la Unión de Asociaciones

de Residentes de Porto Alegre (UAMPA) la que primero propuso la introducción de un mecanismo de tales características en 1986 (Avritzer, 2000: 9). En segundo término, una sociedad civil dinámica e independiente se ha propuesto llenar los espacios que el gobierno municipal ha abierto “desde arriba”. Avritzer sostiene que la expresión “presupuesto participativo” no existía en la plataforma electoral del PT para el gobierno municipal en 1988 (Avritzer, 2000:9). Sólo se hablaba de desarrollar “juntas populares”. El diseño del esquema actual del PP sólo surgió después de una negociación intensa que contó con la participación interna de los miembros del nuevo gobierno y luego con la de éste, grupos de la sociedad civil y ciudadanos comprometidos. Como tercera medida, la forma institucional particular desarrollada por el gobierno de Porto Alegre se conformó utilizando como modelos las prácticas de deliberación y negociación ya existentes. “También es debido a la adaptación de la forma institucional de participación a las prácticas ya existentes entre los actores de la comunidad como se logró una participación tan copiosa de éstos. En otras palabras, desde el punto de vista institucional, parece ser de fundamental importancia el que las propuestas de participación pública funcionen de acuerdo con prácticas ya existentes” (Avritzer, 2000: 18).

Los actores del estado han desempeñado un papel importante en la creación y mantenimiento del proceso del PP. La simultaneidad del PP en Porto Alegre y del ascenso del PT al poder no es mera coincidencia. El PP ha constituido un elemento central del proyecto más amplio del PT de aprovechar la autoridad del estado para implantar la transformación a largo plazo del poder y la autoridad en las bases sociales. De igual manera, el diseño institucional particular que escogieron los reformadores del estado no se limitó a incorporar a una sociedad civil ya organizada, sino que asimismo ha fomentado activamente el desarrollo de *nuevos* actores sociales. Como lo declara Abers: “Porto Alegre nos presenta un ejemplo poco usual, en el que los reformadores del estado asumieron un papel más proactivo, no sólo proporcionando un ambiente propicio en el que se promovía explícitamente la formación de grupos cívicos, sino también trabajando directamente con las comunidades locales y ayudándolas a organizarse” (Abers, 1998: 514).

Lecciones Aprendidas

Este caso les brinda muchas lecciones a los reformadores futuros del estado que favorecen la rendición de cuentas. En primer término, la población pobre y sin educación puede participar, y en efecto lo hace, en las actividades del buen gobierno. Baiocchi (2001) revela datos que confirman que el 60 por ciento de los participantes del proceso del PP en Porto Alegre no tienen educación secundaria y que el 30 por ciento ganan menos de dos veces el salario mínimo (salario mínimo = US\$62/mes a noviembre de 1999), un ingreso que los ubica por debajo del nivel de pobreza. La encuesta de Avritzer (2000) muestra que el 46 por ciento de los participantes no habían terminado la enseñanza elemental. Abers (1998) revela que mientras que en 1991 el 29 por ciento de los residentes de Porto Alegre devengaban tres veces el salario mínimo o menos, el 45 por ciento de los participantes en el presupuesto encaja en este perfil. Esta última estadística es especialmente interesante debido a que muestra que los menos favorecidos no solamente participan activamente sino incluso *más*, en relación con la proporción que representan dentro del total de la población, que los grupos de personas más pudientes. En resumen, no hay motivo alguno para dudar si se debe o no diseñar mecanismos de rendición de cuentas participativos en regiones pobres, o incluso indigentes.

Esto conduce a la segunda lección. Según parece, los gobiernos sólo pueden obtener rendimientos equiparables a los esfuerzos que hagan por activar la participación de la sociedad

civil en pro de la rendición de cuentas. La verdadera apertura y la participación activa son factores cruciales para el éxito. En Porto Alegre, los ciudadanos se salen de su papel habitual de simples “asesores” o proveedores de información para los proyectos del gobierno y se lanzan directamente al proceso mismo de toma de decisiones. Los sondeos de opinión pública y los foros abiertos en los que se busca la expresión de opiniones resultan ciertamente ser experiencias útiles, pero no alcanzan a generar el compromiso activo ni el sentido de responsabilidad que se logra con un proceso realmente participativo como el del PP de Porto Alegre.

De igual manera hay una diferencia considerable entre el abrir simplemente los espacios a la participación de grupos y comunidades ya organizados y el obtener un compromiso activo por estimular la participación de los ciudadanos en general. Un elemento central de la experiencia de Porto Alegre es que ha logrado abrir la participación a toda la población y, más importante aún, que ha alentado activamente la participación de ciudadanos *no organizados* mediante organizadores comunitarios empleados por el gobierno. Sin este compromiso, los esquemas de “participación” pueden terminar fácilmente robusteciendo sólo las redes clientelistas existentes y las relaciones desiguales dentro de las propias comunidades.

En tercer lugar, el ensayo que los gobiernos tengan en cuenta la sociedad civil en el *diseño de los mecanismos participativos como tales*. Este es un aspecto absolutamente crucial que se pasa por alto la mayoría de las veces. El caso de Porto Alegre resulta ser especial no solamente porque los ciudadanos revelan un nivel nunca antes visto de participación en el propio proceso del PP. Cobra igual importancia el hecho de que la ciudadanía también se haya comprometido directamente con el diseño del proceso en sí. El PP no simplemente surgió de la mente de funcionarios públicos iluminados por buenas ideas. Nació de la sociedad civil, fue impulsado por actores sociales y, en definitiva, por un nuevo gobierno, en su mayoría integrado por personas que habían forjado sus carreras como activistas comunitarios y sociales, que asumió como modelos las prácticas ya existentes en la sociedad civil. Los mecanismos participativos suelen conservar sus rasgos de origen. La mejor manera de lograr una participación completa como meta final es comenzar a realizarla desde sus mismos inicios.

En cuarto término, resulta importante incrementar los beneficios de la participación y disminuir sus costos. Por una parte, uno de los elementos cruciales del éxito del PP en Porto Alegre consiste en que la ampliación de la participación coincidió con un alza sustancial de los ingresos por concepto de impuestos,⁴ con lo cual se fortaleció la capacidad del gobierno de cumplir con las peticiones de la comunidad. Así fue como la participación se convirtió en un aspecto que evidentemente valía la pena, ya que produjo beneficios reales para las comunidades participantes. Por otra parte, el gobierno también se propuso un decidido empeño por reducir los costos de la participación. Por esta razón envió a funcionarios suyos a las reuniones de varios distritos, en lugar de solicitarles a los residentes que se desplazaran a las alcaldías. Por otra parte, se envió a los organizadores comunitarios a las comunidades y se establecieron los Centros Administrativos Distritales.

Esto, a su vez, lleva al quinto y último punto, que tiene que ver con la descentralización. Según Fung y Olin Wright (2001), la experiencia de Porto Alegre constituye un excelente ejemplo de cómo se puede alcanzar un equilibrio entre la “delegación” y la “supervisión y coordinación centralizadas”. Si bien la delegación y la descentralización son importantes porque acercan al gobierno y a la gente, si se llevan a cabo a tientas tienden a agravar las desigualdades

⁴ “Si a 1988 se le asigna un valor equivalente a 100, la participación total en términos reales de todos los impuestos municipales aumentó en 1996 a 307 y los tributos correspondientes únicamente a la vivienda y la tierra a 285” (Navarro, 1998: 70). Este incremento en el recaudo de impuestos se debe, al menos en parte, a la mayor confianza generada en la eficacia del gobierno que produjo el proceso del PP.

tanto en el interior de las instancias locales que comienzan a ejercer una nueva “autonomía” como entre unas instancias y otras. Si a quienes ostentan el poder en el orden local se les deja actuar con total libertad, las localidades menos favorecidos quedan abandonadas a su propia suerte. La descentralización es productiva únicamente en la medida que el nivel central continúe encargado de la supervisión y coordinación de las actividades de las instancias locales. Estas tensiones se resuelven en forma creativa y eficaz en el caso de Porto Alegre, gracias a la participación del gobierno municipal central en todos los niveles de participación y al cuidadoso proceso preferencial de agregación y negociación participativo que funciona en todos los niveles, desde el de los barrios hasta el municipal.

Caso #2: El Instituto Federal Electoral de México

El Instituto Federal Electoral (IFE) de México se distingue como una de las gestiones más exitosas en LCR en cuanto a la construcción de un organismo autónomo para rendición de cuentas del sector público. El caso sienta un importante precedente en la región, en la que la mayoría de estos organismos, desde agencias independientes anticorrupción hasta comisiones de derechos humanos y “fiscales públicos”, tienden a ser sumamente politizados, ineficaces y carentes de la autonomía necesaria.⁵ El IFE de México ha rendido muy buenos resultados debido a que, al igual que en el caso del proceso de elaboración participativa de presupuesto de Porto Alegre, ha roto con la división tradicional que existía entre los tipos de rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” e institucionalizado la participación “diagonal” de la sociedad civil.

Combatiendo la Corrupción, el Clientelismo y el Acaparamiento

La administración electoral está afectada esencialmente por los mismos problemas de corrupción, clientelismo y acaparamiento que sufre la provisión de los bienes o servicios básicos por parte del gobierno, por ejemplo, los de seguridad pública, educación, atención de salud e infraestructura. Durante la mayor parte del siglo veinte el proceso electoral de México estuvo plagado de prácticas corruptas. Los fondos públicos (en particular los destinados al “desarrollo social”) se desviaban en forma sistemática para financiar las actividades del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estos recursos se utilizaban luego para ganar las elecciones y mantener una sólida red clientelista a lo largo y ancho del país. Esta malversación de fondos públicos dio lugar a una situación en la que los dineros del estado se distribuían casi exclusivamente con base en alianzas políticas y sin ninguna consideración de las necesidades ni el desarrollo potencial del país, una situación que ocasionó un efecto profundamente negativo el crecimiento económico. Esto ocurría debido a que los organismos encargados de administrar las elecciones y de supervisar las actividades de los partidos políticos se habían visto casi totalmente acaparados por los intereses del propio partido dominante.

Estos problemas han sido encarados en forma decidida y contundente en años recientes mediante la fundación de un instituto electoral autónomo. Entre las principales actividades desarrolladas por el IFE se encuentra la organización de elecciones federales, la distribución de fondos públicos a los partidos políticos, la supervisión del uso de fondos públicos y privados por los partidos, la verificación del sesgo en el encubrimiento de las campañas políticas por parte de los medios, la organización y limpieza del censo electoral y la ejecución de campañas educativas públicas (IFE, 2000a). Lo que hace tan especial al IFE es la manera como su estructura administrativa central de 2.500 servidores públicos responde simultáneamente y a la vez responsabiliza a una extensa red de actores tanto del gobierno como de la sociedad que se encuentran “arriba”, “abajo”, “en el interior” y a ambos “lados” de dicha estructura. Con el IFE se institucionalizan la vigilancia de “muchos ojos externos”, de varias formas, que permiten que la sociedad supervise al gobierno, que éste supervise a la sociedad y al propio gobierno, y que la sociedad lo haga con la propia sociedad. Su estructura de rendición de cuentas comprende cinco elementos bien definidos:

En primer lugar, los actores que representan a la sociedad tienen participan directamente en la conducción y control de las actividades del IFE. Éste tiene un Consejo General

⁵ Estados Unidos no es ninguna excepción a esta regla. La Comisión Electoral Federal de Estados Unidos, por ejemplo, goza de mala reputación por su ineficacia e ineficiencia así como por su profundo grado de politización (consúltese Laforge, 1996; Jackson, 1990).

independiente, “administrado por los ciudadanos”, que sirve de entidad especial encargada de la rendición de cuentas horizontal para efectos electorales, a la vez que de organismo directivo principal del IFE. El Consejo General es un ente permanente compuesto por nueve miembros, cuya responsabilidad consiste en supervisar las operaciones del personal administrativo del IFE, resolver las disputas referentes a la interpretación y aplicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y establecer la visión y orientación generales del instituto. Al Consejo lo componen consejeros nombrados por las dos terceras partes de la cámara baja del Congreso para cumplir términos de siete años. La norma de las dos terceras partes es significativa debido a que ningún consejero (o consejera) puede ser elegido a menos que esté respaldado por un consenso multipartidista. Esto excluye a los consejeros que se encuentren estrechamente ligados a un solo partido y además asegura que haya un carácter profesional “ciudadano” en el Consejo.

El Consejo General también contribuye a mantener su estrecha vinculación con la sociedad. En primera instancia, las reuniones de este organismo son públicas. Aunque la población en general no puede asistir ni participar de manera directa en estas reuniones, las minutas y decisiones se divulgan públicamente, se informan a los medios y se encuentran disponibles por Internet. Éste es un *modus operandi* muy diferente al del resto de instancias del gobierno, tanto dentro como fuera de la región de América Latina y el Caribe, y le permiten a la sociedad civil cumplir la crucial tarea de realizar una “segunda supervisión” al vigilar las actividades de supervisión de sus “representantes” en el Consejo General.

Adicionalmente, en el Consejo General tienen asiento un delegado de cada uno de los partidos políticos registrados y un Consejero Legislativo con representación en el Congreso. Estos representantes de los partidos pueden participar plenamente en los debates del Consejo General y tienen acceso a la misma información que los consejeros, pero no tienen poder de voto en las iniciativas o decisiones, es decir que tienen poder de voz pero no de voto. La presencia de todos los partidos políticos garantiza la conducta no partidaria de los consejeros e implica que cualquier paso en falso del IFE salga inmediatamente a la luz pública. Entretanto, la autoridad limitada de los políticos garantiza el carácter ciudadano del consejo y legitima su reivindicación de estar por encima de los intereses de partidos políticos particulares. En términos generales, todos los elementos anteriores de diseño institucional tienen como finalidad garantizar que el Consejo General represente los intereses de la sociedad en general contra la “partidocracia” reinante (Cárdenas Gracia, 2000).

Como segunda medida, además de facultar a los actores que representan a la sociedad en la conducción y supervisión de las actividades del instituto, la estructura de rendición de cuentas del IFE también lo hace objeto de la vigilancia de las tres ramas del gobierno. Todas las decisiones del Consejo General se pueden apelar y ser anuladas por un Tribunal Federal Electoral especial (TRIFE) de la rama judicial. Asimismo, el presupuesto del IFE se debe incluir como parte de la iniciativa del presupuesto del Presidente y ser aprobada por el Congreso todos los años. De otro lado, todas las actividades del IFE son vigiladas por la rama ejecutiva a través de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de México (SECODAM), así como por la rama legislativa por medio del Auditor Superior Federal (ASF).

En tercer lugar, el IFE ha marcado la iniciativa en la reforma del servicio civil. En México ya han puesto en marcha reformas al servicio civil el Servicio Exterior, los docentes del sistema de escuelas públicas, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la rama judicial y el Sistema de Administración de Impuestos.

Sin embargo, como lo ha señalado David Arellano y Juan Pablo Guerrero: “el sistema más metódico, abierto y meritocrático es indudablemente el de la entidad independiente que organiza las elecciones, el IFE” (Arellano y Guerrero, 2000: 16). Este organismo lleva aplicando un Estatuto del Servicio Civil consistente desde 1992, aunque es el nuevo estatuto de 1999 el que sitúa definitivamente al IFE a la vanguardia de la reforma del servicio civil en México. Este estatuto reglamenta con claridad cada uno de los cinco elementos centrales del servicio civil: contratación, capacitación, evaluación, ascensos y sanciones (IFE, 2003). De otro lado, uno de los seis Directorios Ejecutivos del IFE se dedica exclusivamente a aplicar el código de servicio civil. Por último, con el fin de evitar prácticas corruptas, los consejeros devengan un salario considerablemente elevado. La ley ordena que estos funcionarios reciban la misma remuneración que los jueces de la Suprema Corte (más de US\$100,000 anuales).

En cuarto término, durante el momento culminante de la “prestación de sus servicios”, la organización de las elecciones federales, el IFE prepara una estructura de vigilancia múltiple, para lo cual recluta a un enorme ejército de ciudadanos voluntarios. Durante los meses previos a las elecciones del año 2000 el IFE impartió capacitación a más de 800.000 ciudadanos voluntarios para que administraran 113.423 sitios de votación (Woldenberg, 2001). Cada uno de los sitios contaba con siete miembros: un presidente, un secretario, dos “contadores” de sufragios y tres reemplazos generales. Estas personas no reciben pago alguno y se escogen mediante un doble sorteo a partir de un listado electoral completo con el fin de garantizar la imparcialidad del proceso (IFE, 2000a). Cada participante recibe dos cursos de capacitación, diseñados y llevados a cabo por el IFE. De igual manera, el IFE capacita a observadores nacionales e internacionales sobre los fundamentos de la ley electoral para que puedan servir de “ojos” adicionales en las urnas de votación. Finalmente, a cada partido político se le permite enviar un representante a cada urna de votación el día de las elecciones. A todos los ciudadanos presentes en cualquier lugar de votación se les faculta para que presenten quejas referentes a la forma en que se organizó el proceso de votación y a cómo se realizó el conteo de los votos (IFE, 2000a). En cada puesto de votación participan entre 10 y 15 ciudadanos supervisando el proceso electoral, lo cual quiere decir que en el año 2000 más de un millón de ciudadanos se movilizaron para garantizar la realización de elecciones libres y justas en México.

En quinto lugar el IFE, además de (a) facultar a los representantes de la sociedad para que asuman su dirección, su supervisión interna y sus operaciones (b) hacerse responsable ante las tres ramas del gobierno y (c) institucionalizar la rendición de cuentas en su propia estructura interna, también (d) lleva a cabo importantes actividades referentes a la rendición de cuentas horizontal ante actores externos. El IFE distribuye y controla una gran cantidad de fondos que son utilizados por los partidos políticos (US\$377 millones en el año 2000 únicamente (Woldenberg, 2001)) asimismo vigila el origen, tamaño y uso de las donaciones privadas (a cada uno de los partidos se le admite captar hasta el 5 por ciento del total de la financiación pública concedida a todos los partidos). Todos los años cada partido político le debe informar al Consejo General acerca de todas las donaciones privadas que haya recibido y de todos los gastos que haya realizado. El Consejo General, a su vez, está autorizado para revisar esta información, aplicar sanciones por malversaciones de fondos y auditar las cuentas de los partidos políticos. Todos los años el IFE exige el pago de multas de cientos de miles de pesos a los partidos políticos (Lujambio, 2002).

De otro lado, el IFE se encarga de supervisar tanto el cubrimiento que hagan los medios de las campañas electorales como la venta de propaganda política en los medios. Durante los meses que preceden a la elección federal, el IFE publica informes que evalúan cualquier sesgo

que se presente en el cubrimiento los medios. Por otra parte, se cerciora de que los precios que se cobran por concepto de publicidad política no sean superiores a los de la publicidad comercial y que a cada partido político se le ofrezca el mismo precio por espacios de tiempo equivalentes y que se le brinde la oportunidad de ocupar los espacios de mayor sintonía (IFE, 2000a).

En términos generales, el IFE ha tenido notables resultados. En un breve lapso de diez años de vida ha logrado consolidar con éxito su estructura interna, se ha granjeado el respeto y reconocimiento de los principales actores políticos, ha logrado una amplia legitimidad popular y perfeccionado su eficacia operacional. Fue el IFE el que garantizó la imparcialidad de las innovadoras elecciones federales de 1997 y 2000 que, finalmente, instauraron la transición democrática de México. La ausencia de protestas y movilizaciones significativas posteriores a las elecciones del año 2000 fue un hecho sin precedentes en las elecciones presidenciales de México, que atestigua el éxito del IFE no sólo por la “rendición legal de cuentas” sino también en cuanto a la “rendición de cuentas sobre resultados”. El sistema político mexicano siempre ha sido único en LCR por su forma de gobierno altamente institucionalizada. En lugar de figurar por su autoritarismo institucionalizado, México se destaca hoy por haber institucionalizado la rendición de cuentas democrática con muy buenos resultados, gracias a haber formado el IFE.

Antecedentes

Durante varias décadas la reforma electoral fue una de las maneras más importantes en las que el régimen autoritario del partido de gobierno PRI manejaba a la oposición manteniendo, a la vez, su control sobre las palancas centrales del poder. Desde la fundación del precursor del PRI, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, la legislación electoral ha sido modificada 22 veces (Molinar Horcasitas, 1996). En ciertas ocasiones se realizaron reformas encaminadas a estimular la participación de pequeños partidos de oposición leales, como cuando se introdujo la representación proporcional en la reforma de 1962-1963, que luego se amplió en reformas posteriores. Otras veces diseñaron reformas destinadas a reforzar la preponderancia del PRI cuando éste enfrentaba amenazas serias a su hegemonía.⁶

La enmienda constitucional que creó al IFE en 1990 continuó esta tradición de reforma electoral de doble sentido. Como respuesta a la crisis de legitimidad política que se suscitó a raíz del fraude que rodeó las elecciones presidenciales de 1988⁷ y a la movilización social masiva posterior que exigía la democratización, el régimen del partido de gobierno tuvo que demostrarle a la sociedad civil, tanto nacional como internacional, que su intención de combatir el fraude electoral era seria. No obstante, estaba interesado al mismo tiempo en mantener su poder sobre el proceso electoral. El resultado de ello fue la reforma de 1990, que no le confirió al IFE una mayor autonomía ni de la rama ejecutiva ni del partido de gobierno. Como presidente del instituto se nombró al Secretario de Gobernación, y los miembros con poder de voto tenían una representación desproporcionada de concejales cuyos nombramientos eran controlados de cerca por el PRI y por el gobierno o que los a éstos directamente (Molinar Horcasitas, 1996).

⁶ Un ejemplo de ello es la tristemente famosa “cláusula de gobernabilidad”, establecida por primera vez en la reforma de 1986, que exigía que el partido que ganara la mayoría de los escaños por elección directa recibiera un número proporcional de escaños para controlar más del 50% de la Cámara de Diputados. Esto se extendió aún más en la reforma de 1990, que se requiere que el partido dominante obtenga sólo el 42% de las plazas mediante elección directa para garantizar la mayoría absoluta en la cámara baja.

⁷ El sistema de cómputo que contabilizaba los votos “falló” de un momento a otro la noche de las elecciones cuando el candidato de la oposición estaba liderando el conteo, y después, en forma misteriosa, mostró vencedor al candidato del partido oficial con el 51% de los votos una semana más tarde.

En 1994, la crisis política generada a raíz del levantamiento zapatista, la movilización masiva contra el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) y en favor de la democracia, junto con el asesinato del candidato presidencial del PRI, condujeron a una nueva reforma, que cambió de modo significativo el carácter del IFE. Luego de la reforma de 1994 el Secretario de Gobierno continuó en su curul del Consejo, donde el PRI mantuvo un número desproporcionado de representantes. Sin embargo, la reforma estableció formalmente la figura del “Consejero Ciudadano”, mediante la cual se le concedía a la Cámara de Diputados el derecho de nombrar de manera independiente a seis de los once consejeros. Asimismo, la reforma les confirió una función oficial a los observadores electorales nacionales e internacionales en el proceso electoral y creó el cargo de fiscal especial contra delitos electorales (FEPADE) (Pozas Horcasitas, 1996).

Uno de los aspectos más importantes que incidieron en la reforma electoral de 1994, al igual que en la reforma posterior de 1996, fue el activismo de los grupos de vigilancia electoral sin ánimo de lucro. La agrupación predominante durante este período fue la Alianza Cívica. Para las elecciones de 1994, este grupo movilizó más de 12 mil observadores electorales nacionales y otros 400 internacionales, efectuó su propio “conteo rápido” paralelo de los resultados electorales y publicó un informe sobre sesgos en el cubrimiento de las campañas por parte de los medios, así como una guía para los observadores electorales y una evaluación final de la elección en términos globales (Olvera, 2001). Esta actividad cívica organizada motivó las reformas de 1994 y 1996, y muchas de las actividades que realiza hoy el IFE (por ejemplo, los “conteos rápidos”, la capacitación de los observadores electorales y el análisis de los medios) se basan en prácticas iniciadas originalmente por la Alianza Cívica.

La reforma de 1996 le permitió finalmente a México iniciar un viraje del autoritarismo a la democracia. Como en reformas anteriores, el aliciente lo constituyeron el descontento social generalizado y el clamor por un régimen democrático. En esta ocasión las movilizaciones surgieron de la fusión económica de 1994-1995 y de los sucesos posteriores tanto del movimiento zapatista como del fraude electoral de Tabasco. La reforma de 1996 fue la primera que negociaron, diseñaron e implementaron todos los actores importantes de la sociedad política. Por su parte, la reforma de 1990 fue impulsada por el PRI con el apoyo parcial del partido derechista de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN). La reforma de 1994 fue aprobada por el PRI y el PAN junto con una pequeña fracción del partido izquierdista de oposición, Partido de la Revolución Democrática (PRD). Sin embargo, la reforma 1996 fue negociada, diseñada y aprobada por los tres partidos principales de izquierda, derecha y centro. Fue esta reforma la que le entregó al IFE el control exclusivo de los “Consejeros Ciudadanos” (suprimiéndoles el derecho a voto a los representantes del ejecutivo, el legislativo y los partidos políticos), creó un Tribunal Federal Electoral completamente independiente, incrementó considerablemente la financiación pública de los partidos políticos, mejoró la imparcialidad del acceso a los medios, controló las contribuciones privadas a las campañas, y dio el paso crucial de conceder independencia política y elecciones para el mando del gobierno de Ciudad de México (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

Con todo, la continuidad en el control ejercido por el PRI sobre el sistema político le permitió introducir varias grietas importantes en la estructura del IFE, incluso en 1996. Por ejemplo, la existencia de los cuatro problemas mencionados anteriormente se puede atribuir, en gran medida, al hecho de que el sistema del partido de gobierno se encontraba todavía en el poder el momento de negociar las reformas más recientes. Pese a ello, la circunstancia de que no se haya efectuado ninguna reforma electoral desde 1996 es testimonio de la gran innovación que

representa esta reforma y de la legitimidad de la que continúa disfrutando hasta el presente. Salvo en los períodos comprendidos entre 1933 y 1942 y entre 1963 y 1970, los siete años transcurridos entre 1996 y 2003 marcan el período más prolongado que lleva el sistema político mexicano sin una reforma electoral desde la promulgación de la constitución de México de 1917.

De este breve recorrido histórico se puede deducir que los actores que representan tanto al estado como a la sociedad han tenido una participación activa en la construcción del IFE. La movilización social desde abajo ha impulsado y constituido un estímulo constante a las reformas electorales. Ante la necesidad del régimen autoritario de legitimar su poder, se le obligó a responder a las protestas por medio de negociación y no de violencia. Además, la activa participación de la “sociedad política” (es decir, de los partidos políticos) provenientes de todo el espectro ideológico del país ha facilitado el desarrollo de soluciones constructivas, basadas en consensos. Por último, como lo demuestra el rol cumplido por la Alianza Cívica, muchas de las prácticas que terminaron siendo institucionalizadas por el estado tienen sus raíces en la social civil misma.

Retos Persistentes

Con todo, algunos expertos opinan que hay áreas importantes en las que la operación del IFE deja mucho que desear, entre las cuales están:

- 1) El hecho de que el Consejo General sea responsable de *conducir* y *supervisar* al mismo tiempo las actividades de la estructura administrativa central se presta para confusiones respecto a la parte organizacional. Como resultado de esta estructura cada división o “Directorio Ejecutivo” del IFE responde tanto en sentido vertical al Secretario Ejecutivo y a través de esta persona al Presidente del Consejo General como, en últimas, al Consejo General como tal y, *además*, en sentido horizontal, a una de las comisiones especializadas constituidas por el Consejo General para controlar las actividades de cada directorio. Esta estructura de doble autoridad ha ocasionado gran ineficiencia e ineficacia, dado que los consejeros y funcionarios administrativos se ven presionados en dos direcciones al mismo tiempo (Schedler, 1999b).
- 2) El IFE carece de autonomía de las fuerzas de la política partidaria. El presupuesto no se fija por ley en forma totalmente independiente sino que, cada año, tiene que pasar por los mismos canales que cualquier otro rubro presupuestario. Esto obliga a la directiva del IFE a realizar un cabildeo con las ramas ejecutiva y legislativa todos los años a fin de defender su presupuesto, una posición que lo hace vulnerable al mundo político del *quid pro quo*, lo cual puede perjudicar seriamente su carácter independiente (Cárdenas Gracia, 2000).
- 3) El IFE no dispone del poder suficiente como para realizar auditorías completas a los partidos políticos. Por ejemplo, tal como se ha revelado ampliamente en el curso de los dos últimos años, los tribunales y el gobierno federal han interpretado la ley de reserva bancaria de una manera que se le impide al IFE el acceso directo a las cuentas bancarias de los partidos políticos. Tampoco hay ninguna ley que regule el financiamiento de las elecciones primarias ni el de las actividades promocionales previas al período oficial de la campaña electoral (Woldenberg, 2002).

4) El IFE carece de las facultades necesarias para controlar y sancionar el uso ilegal de los fondos del gobierno para efectos electorales o para evitar la compra y manipulación de votos. Aunque el IFE puede obligar a los partidos políticos a pagar cuantiosas multas e inclusive cancelarles su inscripción, no puede enjuiciar directamente a los funcionarios del gobierno, a los miembros del partido o a los ciudadanos corrientes por sus infracciones. Lo máximo que puede hacer en este sentido es remitir los casos a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), adscrita a la Fiscalía General, un organismo encuentra con muy pocos recursos y que es muy vulnerable a la manipulación política como consecuencia de su ubicación dentro de la rama ejecutiva (Cárdenas Gracia, 2000).

Aunque los especialistas no están de acuerdo respecto a si el IFE necesita pequeños ajustes o un cambio institucional completo, la mayoría de ellos sí concuerda en que estos son los cuatro problemas más importantes. De igual modo, éstos no parecen deberse a un diseño institucional deficiente. Por el contrario, la trayectoria histórica revela que son resultado de una intención explícita de debilitar el proceso de rendición de cuentas por parte de un régimen autoritario que lleva en el poder la mayor parte de la vida institucional del IFE.

Lecciones Aprendidas

Este estudio de caso ofrece una serie de lecciones valiosas para los reformadores del estado. Primero que todo, confirma la disposición y capacidad de la población pobre de participar en las actividades relacionadas con el buen gobierno. La movilización de más de un millón de ciudadanos corrientes, como organizadores y observadores de las urnas de votación en la más reciente elección federal, es un claro indicio de que los menos favorecidos no están interesados únicamente en su supervivencia material inmediata, en las dádivas del gobierno y en la política clientelista. A los pobres también les apasionan los planes de justicia, igualdad y rendición de cuentas de los funcionarios públicos, y se muestran extraordinariamente dispuestos y capaces de participar para convertir dichos planes en realidad, si se les brinda la oportunidad de hacerlo.

No obstante, la segunda lección importante es que esta capacidad de la sociedad civil no aparece por sí misma de manera mágica o espontánea, sino que depende de la conducta del gobierno. Los ciudadanos del común solamente participan a niveles masivos como los ya mencionados en diversas formas “sinérgicas” positivas, y no utilizando estrategias de confrontación, si consideran que las políticas que se están poniendo en práctica responden a las exigencias de la sociedad civil, si dichas políticas se diseñan teniendo en cuenta la participación de una amplia variedad de actores y si incorporan activamente a los ciudadanos en su proceso de ejecución. En este caso también se aplica la regla de reacción entre fuerzas iguales y opuestas. Los gobiernos que pretendan ganarse la confianza y la participación de la social civil en actividades tendientes a instaurar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos necesitan tomar la iniciativa, confiando en la sociedad civil y estableciendo una apertura activa de las instituciones del estado a la participación. De otro lado, como en el caso de Porto Alegre, es importante que el gobierno logre la participación de la población en general acercándose a ésta y ofreciéndole talleres de capacitación a fin de evitar estancarse con los mismos actores de la sociedad de siempre como sus únicos interlocutores.

Como tercer punto, ninguno de los logros del IFE hubiese sido posible sin que se hubiese dedicado una cantidad de recursos significativa a la reforma y operación de este instituto. La participación de la sociedad recibe un mayor estímulo cuando se le percibe más como un

complemento que como un sustituto de la acción del gobierno. Si no hubiese contado con el grupo de planta de 2.500 servidores públicos, salarios importantes para los miembros del Consejo General y un cuantioso presupuesto de operación (de US\$480 millones en el año 2000) (IFE, 2000b), el IFE no hubiese podido cumplir su labor con éxito ni estimular la legitimidad popular que necesitaba para lograr la participación activa de la social civil.

En cuarto término, este caso revela cuán importantes son los organismos independientes, las normas sobre mayoría absoluta, los presupuestos establecidos por mandato constitucional, las disposiciones que prohíben la reelección y las reformas al servicio civil para mantener el carácter neutral y no partidario de las instituciones que trabajan en pro de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Uno no puede depender solamente de una idea abstracta de "profesionalismo" para realizar la labor ni dejarse cegar por la forma tradicional de pensamiento sobre la división tripartita de los poderes. Existen muchas formas creativas en las que se pueden diseñar nuevas instituciones para defender los elementos fundamentales del proceso democrático a pesar de las peripecias de la política electoral. La experiencia del IFE plantea varias lecciones positivas, así como negativas, para los reformadores del futuro.

En quinto lugar, el caso del IFE obliga a cuestionarse sobre la idea comúnmente aceptada de que la neutralidad surge exclusivamente de la *falta* de afiliación a un partido. Si bien es cierto que parte de la efectividad del IFE proviene de la profesionalización y falta de afiliación política de su personal, una buena parte de su legitimidad también resulta de la *saturación* de afiliación política o de la *pluralidad radical* de quienes participan en los procesos de decisiones del IFE. El Consejo General está constituido por nueve consejeros ciudadanos, pero asimismo está rodeado por un torbellino de representantes de los partidos y asediado por "intrusiones" de los medios. Aunque todas las urnas de votación son manejadas por miembros de la sociedad civil debidamente capacitados, también se encuentran bajo la estrecha vigilancia de representantes de todos los partidos políticos. Uno de los motivos principales por los que la reforma electoral de 1996 fue más eficaz que las de 1990 y 1994 es que se tuvo en cuenta una mayor diversidad de posiciones políticas en la mesa de negociaciones en 1996 que en las otras dos reformas. La democracia y la rendición de cuentas se pueden nutrir mutuamente, y de hecho lo hacen, en un ciclo de retroalimentación positiva. No hace falta separarlas con una división artificial entre la participación y el profesionalismo o entre el conflicto y el consenso.

Las lecciones anteriores resultan de utilidad para aplicaciones que trascienden la administración electoral. El modelo de instituto independiente que logra equilibrar eficazmente la movilización de la sociedad civil y un gran grupo burocrático altamente profesional mediante la institucionalización de una gran variedad de relaciones de rendición de cuentas, en sentidos "horizontal", "vertical" y "diagonal", se presta para múltiples aplicaciones. En estos últimos años han surgido a lo largo y ancho de LCR, así como en el resto del mundo en desarrollo, una variedad de institutos independientes anticorrupción, agencias de auditoría autónomas, "fiscales públicos" y defensores del pueblo (véase: Pope, 2000; Cárdenas Gracia, 2000). Los reformadores que se dedican al diseño e implementación de estas instituciones tienen mucho que aprender del caso del IFE. Del mismo modo, cuando se entiende la administración electoral como otro ejemplo de "prestación de servicios" del gobierno, el caso del IFE se torna aún más pertinente. No hay razón alguna para creer que la lucha por proveer otros bienes y servicios en LCR en iguales condiciones de "igualdad e imparcialidad" no pueda seguir un camino semejante al que ha tomado México en su esfuerzo por implantar unas elecciones limpias.

Caso #3: Reformas policial y escolar en Chicago

Chicago, como muchas ciudades de LCR, cuenta con una “tradición de maquinarias políticas, burocracias administrativas insulares arraigadas como reacción a manipulaciones políticas, una vigorosa tradición de activismo barrial [y] una desmesurada desigualdad socioeconómica” (Fung, 2001: 73). Un estudio reciente realizado por Archon Fung explora cómo el gobierno de la ciudad de Chicago ha mejorado el desempeño de sus escuelas y de su fuerza policial incorporando activamente la participación de la social civil. Al igual que en los dos casos anteriores, el gobierno de Chicago ha ido mucho más allá de los simples métodos de participación por medio de consultas y asesorías mostrando su apertura a la participación “diagonal” de los ciudadanos comunes y corrientes.

Reforma Escolar de Chicago

Lo anterior es especialmente cierto en el caso de la reforma escolar. En 1988 la asamblea municipal aprobó la Ley de Reforma Escolar de Chicago, que creó un “consejo escolar local” (CEL) (compuesto por seis padres de familia, dos representantes de la comunidad, dos docentes, el director o directora de la escuela y un estudiante más sin derecho a voto en las escuelas de secundaria) en cada una de las Escuelas Públicas de Chicago (EPC), 530 escuelas de primaria y secundaria. Los CEL cumplen cuatro funciones principales.

Primero que todo, los Consejos Escolares Locales se encargan de contratar, despedir, evaluar y determinar las definiciones del cargo de director(a) de cada escuela. En segundo término, aprueban los presupuestos escolares. [En tercer lugar] los CEL elaboran un documento exigido, llamado Plan de Mejoramiento Escolar (PME). Los PME son planes a largo plazo, a tres años, que articulan las metas de mejoramiento (asistencia, tasas de graduación, nivel de logros y ambiente escolar) con los pasos necesarios para alcanzarlas. El director tiene como su principal responsabilidad la implementación del plan, mientras que el CEL se encarga de vigilar el avance de su desarrollo. Por último, las leyes de reformas cambiaron el control de los fondos del “Capítulo 1”, dineros estatales de aplicación discrecional para las escuelas utilizando como base las desventajas económicas, a los CEL. (Fung, 2001: 77).

Como lo señala Fung, estas reformas han hecho del sistema escolar de Chicago uno de los más abiertos a la participación de todo Estados Unidos. Al igual que Porto Alegre y el IFE, en este caso se faculta a los ciudadanos normales con autoridad gubernamental, rompiendo así la diferencia estricta entre los mecanismos de rendición de cuentas “verticales” y “horizontales”.

Reforma Policial de Chicago

La reforma policial también resulta interesante, aunque no confiere claramente un poder especial a los ciudadanos. La reforma del Departamento de Policía de Chicago (CPD, por su sigla en inglés) de 1995 organizó a los policías en 279 “equipos promotores” (“*beat teams*”) cuya misión es sostener “reuniones con la comunidad” abiertas cada mes, con el fin de “reunir a los policías que atienden la zona y a los residentes de la misma para trabajar conjuntamente en la identificación de problemas y en acciones para resolverlos” (Fung, 2001: 78). En este caso, la modalidad de participación se asemeja más a lo que el autor de este estudio ha llamado “rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad”. Los ciudadanos no reciben en realidad una autorización legal directa para desempeñar operaciones propias de la policía. Simplemente suministran información y pueden tratar de presionar a los policías para que atiendan ciertos problemas específicos. No obstante, la estrecha vigilancia ciudadana sobre las actividades de la policía sí sirve como un mecanismo poderoso de toma de cuentas, debido a que

las quejas de los ciudadanos pueden activar mecanismos internos de supervisión y control ya existentes.

Las evaluaciones estadísticas resultan difíciles en estos casos, debido a la cantidad de factores diferentes que pueden influir en el desempeño de las escuelas y en las tasas en criminalidad. Sin embargo, existen suficientes pruebas de considerables mejoras tanto en uno como en el otro servicio gracias a las reformas. Por ejemplo, Fung indica que en Chicago la tasa de asesinatos descendió 24 por ciento, los robos disminuyeron 31 por ciento y las agresiones sexuales cayeron 21 por ciento entre 1994 y 1998, resultados que son comparables a estrategias radicalmente diferentes de “cero tolerancia” como las impuestas por Rudolph Giuliani en Nueva York (Fung, 2001: 99). Por su parte, el desempeño escolar, medido empleando una “métrica de productividad escolar” especialmente diseñada para el efecto, revela que entre 1987 y 1997 “mientras que los estudiantes que ingresan al sistema se encuentran cada vez en mayor desventaja y en peor estado de preparación, la mayoría de las escuelas se ha vuelto más eficaz en la formación de estos estudiantes” (Fung, 2001: 99).

Uno de los elementos más importantes del diseño institucional en el que hace hincapié Fung es el concepto de “autonomía con rendición de cuentas”. La idea principal en este caso es romper la falsa dicotomía que hay entre centralización y descentralización. Lo que cuenta no es si debieran tener *más* poder las instancias centrales o las periféricas, sino *qué tipo* de poder puede manejar cada actor con mayor eficacia. Según Fung, en ambos casos “el rol del poder central pasa de ser fundamentalmente el de dirigir a las instancias locales (como lo era en el sistema jerárquico anterior) al de *apoyar* a estas instancias en sus propios esfuerzos por resolver sus problemas y *tomarles cuentas* de acuerdo con las normas de deliberaciones y logros de resultados públicos exigentes pero factibles” (Fung, 2001: 87). Por ejemplo, aunque los consejos escolares de Chicago son responsables de preparar presupuestos y de sancionar a los directores de las escuelas, al mismo tiempo son supervisados y evaluados por organismos centrales. Esto añade un giro inesperado a nuestro planteamiento teórico de la rendición de cuentas, debido a que las instancias participativas locales responden ante las instancias burocráticas del nivel central. En lugar de que la sociedad civil sea la que le tome cuentas al gobierno es este último el que hace responder a la sociedad civil.

Los Orígenes de la Reforma

Los orígenes de estas dos reformas difieren bastante entre sí. La reforma escolar surgió de un conflicto y fue impulsada por la participación social. “En las escuelas de Chicago, la reforma provino como resultado de una batalla casada entre un el movimiento social diverso compuesto por organizaciones de padres de familia, grupos cívicos en favor del ‘buen gobierno’, activistas de la reforma educativa, y una coalición de grupos empresariales en contra de los empleados de del sistema escolar tradicional tales como el Sindicato de Profesores y la Junta de Educación de Chicago” (Fung, 2001: 77). La reforma policial resultó de un consenso, y fue orientada principalmente por reformadores desde el interior del propio gobierno. “A diferencia de la vehemencia callejera y la presión legislativa que impulsó la reforma escolar, los debates [sobre la reforma policial] que incluyó el cruce de los intereses profesionales, políticos y cívicos, condujo gradualmente a la formulación de una variante participativa de sistema policial con la comunidad ...” (Fung, 2001: 78). Lo que importa es que, en este caso, en términos generales, “lejos de ser el resultado de un diseño maestro, estas instituciones surgieron al azar— siendo ellas mismas el resultado de deliberaciones informales no programadas— a medida que los

reformadores de las oficinas municipales y los activistas externos avanzaron de tumbo en tumbo, buscando la forma de organizar sus departamentos de policía y sus escuelas” (Fung, 2001: 76).

Aquí se aprecia de nuevo la importancia que representan tanto los actores del estado como los de la sociedad en el desarrollo de mecanismos de participación. De hecho, quizás la falta relativa de participación social en el diseño de la reforma policial es una de las razones principales por las que esta reforma no llegó a entregar tanto poder a los ciudadanos como lo hizo la reforma escolar. Sin embargo, aparte de estas consideraciones, es evidente que ninguna de las dos reformas surgió únicamente por la acción de funcionarios públicos individuales iluminados con grandes ideas, sino que fueron el producto de procesos sociales complejos y de sinergias estado-sociedad.

Lecciones Aprendidas

Estos casos referentes a Chicago refuerzan las lecciones anteriores sobre las reformas que buscan una rendición de cuentas eficaz. En primer lugar, como en los casos de Porto Alegre y el IFE, los participantes más activos en esta ciudad son los pobres y los que han recibido menos formación “Al contrario de las expectativas escépticas de que las reformas que exigen la participación activa desfavorecen más a las zonas de menores recursos, los residentes de los barrios pobres participan en proporciones iguales o superiores a los de los más acaudalados” (Fung, 2001: 92-3). De igual manera, Fung aclara que “mientras que estudios anteriores revelaron que los afroamericanos y las personas de origen hispano [de Chicago] tienden a participar en las votaciones un poco menos que los demás, las elecciones de los CEL de 1996 revelaron una correlación entre el mayor porcentaje de estudiantes negros e hispanos en una escuela con un número de votos ligeramente superior de los padres de familia” (Fung, 2001: 92).

En segundo lugar, los reformadores de Chicago también realizaron un esfuerzo concertado por abrir el proceso extendiéndolo a una sociedad civil ya organizada y, especialmente en el caso de la reforma policial, utilizaron a organizadores comunitarios, empleados por el gobierno, para estimular la participación y facilitar la toma de decisiones de la comunidad. Con todo, es evidente que los mecanismos de rendición de cuentas de Chicago no fueron tan abiertos y participativos como los que tuvieron lugar en los dos casos anteriormente presentados. Los consejos escolares locales son organismos elegidos que no representan un mandato popular manifiesto que provenga de asambleas populares, como el Consejo de Presupuestación Participativa de Porto Alegre y, como se comentaba antes, las “reuniones con la comunidad” de la policía tampoco ejercen una autoridad legal directa sobre el comportamiento policial. Quizás ésta hacia la razón por la que el nivel de participación ciudadana en Chicago es también muy inferior al de Porto Alegre y México. Fung presenta estadísticas que refieren un promedio de tan sólo 20 a 25 personas participantes mensualmente en las reuniones de los equipos promotores de la policía y únicamente un promedio de 1.5 candidatos, en promedio, en las elecciones para cada plaza disponible en los consejos escolares.

En tercer lugar, la participación de la sociedad civil en la fase de diseño de las estructuras participativas resultó ser crucial. Ninguno de las dos reformas de Chicago surgió meramente de la mente de algunos planificadores sociales, y un éxito relativo dependió de la capacidad del gobierno de lograr desde el principio la participación de actores sociales.

En cuarto término, al igual que en los casos de Porto Alegre y el IFE, el lado de la oferta de la ecuación es crucial. Si no se dispone de un aparato estatal capaz y bien financiado, que pueda en efecto responder a las exigencias de la ciudadanía y a la participación de la sociedad, estos mecanismos de rendición de cuentas generarían más desilusiones que esperanzas. De

hecho este aspecto despierta importantes interrogantes sobre hasta qué punto se puede exportar del caso de la reforma policial a América Latina. ¿Qué tan eficaces resultarían las "reuniones con la comunidad" en situaciones en las que abunda la corrupción policial y en la que se presenta una desconfianza casi total en las fuerzas del orden locales?

En quinto lugar, estos casos conducen al lector más hacia la conclusión de que las supuestas decisiones de tipo "una cosa o la otra" entre la centralización y la descentralización son una falsa dicotomía que necesita replantearse. Aunque el poder de delegación es importante, también es preciso fortalecer el establecimiento central, por lo menos en sus capacidades de coordinación y supervisión.

Caso #4: Descentralización y desarrollo rural en México

Como se ha observado ya, la descentralización tiene tanta posibilidad de fortalecer las redes de corrupción, el clientelismo y el acaparamiento arraigados localmente como de fomentar la participación y la rendición de cuentas. La sola asignación de mayores recursos monetarios al gobierno local no logra hacer que los gobiernos mejoren en cuanto a responder a la necesidades de la sociedad o a rendirles cuentas por sus actos. Los buenos resultados dependen de la estructura institucional y social de las instancias locales, facultadas mediante la delegación de poderes. Esta es la lección principal que deja la investigación de Jonathan Fox sobre la utilización de los fondos del Banco Mundial en proyectos de fomento municipal en las zonas rurales de México.

Capital Social Horizontal

Para Fox el elemento más importante de un “ambiente propiciador” de la rendición de cuentas es la existencia de prácticas sociales sólidas de confianza mutua y cooperación (es decir, de “capital social horizontal”) (Fox, 2002: 113). Estas redes sociales resultan vitales en ambientes tanto autoritarios como democráticos. En situaciones de autoritarismo, en las que los funcionarios locales vienen impuestos desde fuera, un capital social horizontal consistente les permite a las comunidades *presionar* el uso honrado y eficaz de los fondos públicos. En situaciones democráticas, el capital social horizontal les permite a las comunidades *canalizar mejor* las inversiones hacia proyectos de desarrollo de largo plazo, más productivos, que favorezcan a los más pobres, a diferencia de los proyectos populistas a corto plazo, de orientación política, utilizados por ciertos legisladores o funcionarios que buscan favoritismo para mantenerse en el poder (Fox y Aranda, 1996).

El nivel de capital social horizontal de una comunidad en particular depende de su historia, al igual que de sus tradiciones culturales e instituciones políticas locales. Según opina Fox, el capital social es eminentemente “construible” (Evans, 1996). Esto contrasta con el estudio clásico de Putnam (1993) de Italia, en el que la relación entre el buen gobierno y el capital social ocurre casi enteramente en un solo sentido, y donde la acumulación de capital social de más de 500 años explica los diferentes niveles de eficacia gubernamental. Como contraste, Fox sostiene que el diseño institucional ejerce un impacto evidente y directo en el desarrollo del capital social en un plazo relativamente corto. La relación entre el capital social y el buen gobierno es, en realidad, una vía de dos sentidos. Por ejemplo, “una amplia participación de la comunidad puede mejorar la buena gestión del gobierno, fomentando una mejor transparencia y una mayor rendición de cuentas del sector público, mientras que un gobierno que está en manos de las élites locales, que gobiernan desde arriba, puede impedir el potencial participativo de la sociedad civil” (Fox, 2002: 102-traducción al inglés del autor).

Una serie de estudios realizados por Fox sobre el programa de Fondos Municipales de México proporciona datos extensos sobre el impacto del capital social y el diseño institucional en la sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Aunque los temas de “rendición legal de cuentas” constituyen un subtexto implícito en todos los estudios, el enfoque se centra fundamentalmente en la “rendición de cuentas sobre resultados”. El programa de Fondos Municipales de México ha sido financiado casi en su totalidad por dos préstamos de gran cuantía recibidos del Banco Mundial, uno de ellos por US\$350 millones para el período comprendido entre 1991 y 1994 y un segundo por US\$500 millones para el período de 1995 a 1999. Estos recursos se destinaron a mejorar la infraestructura básica (por ejemplo, pavimentación, escuelas,

agua potable, salubridad, etc.) de las comunidades más pobres en zonas rurales de los estados de menor recursos.

El programa se ejecutó a través de los gobiernos municipales y, especialmente durante el primer período, se desarrollaron mecanismos de rendición de cuentas a través de los cuales los ciudadanos podían participar directamente en la planeación y ejecución de los proyectos. Específicamente, se organizaron “comités de solidaridad” autónomos en cada comunidad, en estrecha coordinación con el gobierno municipal. Estos comités se responsabilizaron de decidir qué proyectos recibirían financiación y de contribuir con la mano de obra necesaria. Debido a que los Comités de Solidaridad no tenían personería jurídica ni una autoridad formal sobre el programa de Fondos Municipales como tal, el grado real de participación y autonomía de los comités de los gobiernos municipal, estatal o federal dependía plenamente de la forma como los líderes y ciudadanos locales acometían la tarea. Sobra decir que una gran cantidad de comités tenían participación importante únicamente en la etapa de *ejecución* de los proyectos y que quedaron completamente excluidos de la etapa de planeación.

El Caso de Oaxaca

Este mecanismo participativo arrojó resultados particularmente exitosos en el estado de Oaxaca, en el que “las asambleas comunitarias decidieron seleccionar proyectos en casi dos tercios de los casos (las asambleas comunitarias escogieron el 63 por ciento de los proyectos analizados por ellas)” (Fox y Aranda, 1996:37). Una de las razones principales que explican estos altos niveles de participación es el hecho de que Oaxaca dispone de un grado muy elevado de capital social horizontal, gracias a una rica y prolongada tradición indígena de colaboración comunitaria, confianza y autogobierno. Por ejemplo,

la mayor parte de las comunidades rurales de Oaxaca ya contaban con comités de obras públicas locales activos, como parte de su sistema de base étnica de rotación de las responsabilidades entre los miembros de la comunidad. En la mayoría de las zonas rurales de Oaxaca, estos cargos se determinan mediante consenso de la comunidad y son responsabilidades de tiempo completo por las que no se recibe ninguna remuneración ... Según parece, en las aldeas más pequeñas la mayoría de los proyectos de Fondos Municipales eran asumidos por las autoridades municipales, por ejemplo el consejo municipal o *agente municipal* de la localidad” (Fox y Aranda, 1996:21).

Esto habla bien del lado del gobierno de la ecuación en Oaxaca. En lugar de imponerle a la sociedad una estructura organizacional nueva, se permitió que hubiese una sana mezcla de formas representativas del estado y la sociedad. Como lo sugieren los casos de Porto Alegre y el IFE, la sinergia estado-sociedad tiende a obtener mejores resultados cuando el diseño gubernamental de instituciones participativas corresponde a prácticas ya existentes en la sociedad civil. En Oaxaca, esta tolerancia de formas sociales autónomas se remonta a tiempos mucho más antiguos que los del programa de Fondos Municipales. La propia estructura municipal del estado, que cuenta con 570 municipios diferentes con formas de organización locales, muestra claramente el compromiso de tiempo atrás del gobierno de acoplar las formas legales a las prácticas tradicionales.

Es significativo el hecho de que las comunidades con niveles de participación más altos y auténticos adelantaron proyectos de desarrollo más eficaces. “Los proyectos que obedecieron a las decisiones de las asambleas comunitarias produjeron resultados desproporcionadamente mejores, mientras que los proyectos escogidos por alcaldes y actores externos tendieron a ser proyectos de menor importancia” (Fox y Aranda, 1996:37). Cuando la comunidad tuvo una participación directa, tendió a supervisar el uso de fondos de manera más estricta y a escoger

proyectos que representaban una clara utilidad para la población en general. Cuando el proceso de selección era manejado desde fuera, la inversión se tendía a orientar hacia proyectos muy visibles, pero no siempre útiles. Por ejemplo, aunque los alcaldes y actores externos tendían a parcializarse hacia proyectos como canchas de basquetbol y pavimentación de vías, las asambleas prefirieron optar por inversiones más útiles, como sistemas de agua potable o molinos de maíz.

Después de iniciado el programa, el gobierno intervino también explícitamente para aumentar el grado de participación de la comunidad y realizar una distribución más justa de los recursos. Se mejoraron las fórmulas utilizadas para medir la pobreza y la distribución de los fondos y, lo que es más importante, se divulgaron al público. El monto de los recursos que se podían gastar del capital municipal se limitó al 25 por ciento, mediante lo cual se les exigió a los municipios canalizar los fondos hacia las zonas más necesitadas y aisladas. Por último, la cantidad requerida de contribuciones de la comunidad se estableció en forma variable, de acuerdo con el impacto que el proyecto seleccionado tuviese en la pobreza. Los proyectos de alto impacto exigieron una contribución menor de parte de la comunidad que los de bajo impacto, con lo cual se estimuló la inversión en verdaderos “bienes públicos”. (Fox y Aranda, 1996:12; Fox, 2002: 104-105)

Estos cambios estimularon la participación de la comunidad y fortalecieron el capital social, dado que concientizaron a las comunidades del derecho que tenían a una cantidad precisa de fondos, obtuvieron la participación activa de las áreas más necesitadas y les concedieron facultades a los actores que se mostraron dispuestos a ir más allá de sus intereses personales y dedicarse al desarrollo de la comunidad en general. Aquí se puede apreciar cómo la reforma institucional puede tener un impacto directo en la confianza, la equidad y la participación. En palabras de Fox:

Para mantener la confianza se requieren instituciones locales dignas de inspirarla, que puedan imprimirles aliento a las relaciones de responsabilidad mutua ... [Por ejemplo], si los gobiernos locales utilizan primero criterios transparentes y coherentes en la selección de proyectos más consolidados y le conceden prioridad a los altos niveles de participación, esto se constituirá en un incentivo material para que las comunidades menos cohesionadas logren acuerdos en torno a sus propuestas de proyectos futuros. En este punto cabe reconocer, una vez más, que la lógica de la participación ciudadana, su justificación, depende en parte de la posibilidad de que haya rendición de cuentas y transparencia de parte del sector público hacia la sociedad, y viceversa (Fox, 2001: 115-traducción al inglés del autor).

No obstante, un elemento importante que distingue a este caso de los tres anteriores es que los orígenes de este esquema particular de sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas se dio enteramente “de arriba hacia abajo”. El lugar de surgir de negociaciones intensas entre actores sociales y reformadores del gobierno, el esquema de participación fue concebido y diseñado por el gobierno federal consultando con funcionarios del Banco Mundial. Esto puede contribuir a explicar por qué razón la participación de la comunidad no ha sido más dinámica en el programa de Fondos Municipales y por qué el caso de Oaxaca constituye más la excepción que la regla. En efecto, el carácter de esquema “de arriba hacia abajo” de todo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), del cual el programa de Fondos Municipales esto sólo una parte, ha inducido muchos eruditos a descalificarla por completo como intento de manipulación social cuya finalidad es ayudarle al PRI y a los poderosos intereses que éste defiende a mantenerse en control.

Al restituir el rol del PRI como aparato de bienestar, PRONASOL le permitió a este partido recuperar su posición central en el sistema partidista ... el neoliberalismo exige una renovación política e ideológica agresiva, y no simplemente la implementación de medidas económicas. PRONASOL encarna las dos cosas.

La administración Salinas presentó al neoliberalismo como un proyecto hegemónico y al mismo tiempo utilizó el programa de Solidaridad para crear una base durable de apoyo al proyecto en la sociedad civil (Dresser, 1994: 144).

PRONASOL no constituye ni un intento por aliviar la pobreza que aflige a más de la mitad la población mexicana ni tampoco un paso adelante hacia la construcción de una sociedad civil más robusta utilizando el esquema de arriba hacia abajo. Más bien consiste en una reflexión sobre nuevas formas de dominación ideológica y política, encaminadas a preservar la hegemonía de las clases dirigentes y excluyendo a la mayoría de los mexicanos de su participación en la formulación de las políticas de estado (Soederberg, 2001: 104).

Esta evaluación del programa *en términos globales* se apoya firmemente en el nivel extremista de propaganda en pro del gobierno que acompañó a casi todos los pasos del Programa de Solidaridad. Más aún, la distribución de los fondos de solidaridad correspondió mucho más estrictamente a criterios políticos que a criterios basados en necesidades sociales (véase Cornelius, Craig y Fox, ed., 1994). No obstante, estos hechos tan bien documentados no deben inducir a ignorar casos excepcionales como el de Oaxaca, que apoyan la posibilidad de una sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas, incluso en condiciones relativamente adversas.

Lecciones Aprendidas

De este estudio de caso se pueden aprender varias lecciones. En primer término, como ya se ha anotado en los tres estudios de caso precedentes, la participación directa de los actores sociales a partir de la misma fase inicial del diseño es absolutamente crucial para el éxito de los mecanismos de rendición de cuentas que dependen de la participación activa de la social civil. En segundo lugar, este caso también confirma la importancia de facultar con poderes formales y legales a los organismos participativos. Sin una posición claramente institucionalizada en el proceso de toma de decisiones, estos organismos quedan expuestos a los vaivenes de la manipulación y son rápidamente desatendidos por funcionarios públicos desdeñosos o autoritarios.

En tercer lugar, este caso señala la importancia crucial del capital social horizontal para el éxito de los esquemas participativos en pro de la rendición de cuentas. Sin un cierto nivel de confianza y cooperación por parte de la comunidad es difícil fomentar una participación que favorezca los intereses de todos y no los de los más poderosos en una comunidad en particular. Finalmente, este caso hace también evidente el impacto crucial que la transparencia del gobierno y el diseño institucional ejercen en el desarrollo de este tipo de capital social. Únicamente cuando los actores respeten a los actores que representan a la sociedad lo suficiente como para informarles completamente sobre el diseño e implementación de los programas de desarrollo y el diseño de instituciones participativas para asegurar la participación activa de los actores más marginales, podrá la sinergia estado-sociedad cumplir su promesa de hacer que el gobierno le rinda verdaderamente cuentas a la sociedad.

Caso #5: Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas en Estados Unidos

El caso del Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas (TRI) en Estados Unidos llama especialmente la atención, debido a que parece contradecir lo que enseñan muchas otras lecciones acerca de cómo fomentar con buenos resultados la sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas. Según lo describen Archon Fung y Dara O'Rourke:

El caso del TRI constituye un éxito accidental en materia de reforma regulatoria. Diseñado para mucho menos de lo que en realidad ha logrado, el programa ha resultado ser uno de los más exitosos para la disminución de sustancias tóxicas en la historia de la EPA (Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos). En los diez años pasados, este pequeño programa ha sobrepasado sus metas iniciales de suministrar información a los planificadores comunitarios y ha provocado en Estados Unidos un movimiento de "derecho a saber", que apoya los esfuerzos tanto de la industria como de los ambientalistas por reducir las sustancias tóxicas (Fung y O'Rourke, 98: 4).

En esencia el TRI es un sistema que calcula la contaminación. El TRI, desarrollado por el gobierno en 1986⁸ como un esquema diseñado de arriba hacia abajo con el objetivo de ayudar a la planeación comunitaria luego de ocurrido el desastre químico de Bhopal, les exige a las empresas manufactureras que reporten a la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) las cifras de emisión anual de 651 sustancias químicas tóxicas. Esta información es suministrada por las propias empresas con muy poco seguimiento de la EPA (en el año se inspeccionan únicamente alrededor del 3 por ciento de las compañías) y luego divulgada ampliamente por el gobierno a través de medios impresos y de Internet. El gobierno no invierte sino un total de US\$23 millones anuales en el TRI, una cifra muy inferior a las decenas de miles de millones que se gastan en virtud de las Leyes de Limpieza del Agua y del Aire.

Un Círculo Virtuoso Perpetuo

El TRI ha tenido resultados increíbles. Entre 1988 y 1995 las emisiones y transferencias de 330 de las sustancias químicas de la lista del TRI disminuyeron más del 45 por ciento (U.S. Environmental Protection Agency, 1995). Eso significa que en 1995 se emitieron aproximadamente 1,3 mil millones de libras menos de sustancias químicas tóxicas que en 1988 (Fung y O'Rourke, 1998: 6). Estas cifras se consideran muy favorables en relación con otras actividades de la EPA. "Aunque los datos son difíciles de comparar y las causas específicas de las reducciones son muy debatibles según los peritos, se puede sostener que el desempeño del TRI ha superado dramáticamente el de todas las demás normas de la EPA en el curso de los últimos 10 años en términos de reducciones globales de sustancias tóxicas, y que esto se ha logrado a una fracción del costo de los otros programas citados" (Fung y O'Rourke, 1998: 4). Esta es una afirmación un tanto exagerada, ya que muchos otros requisitos legales también han contribuido claramente a reducir las emisiones tóxicas. Sin embargo, con toda probabilidad, el TRI podría reclamar para sí mismo por lo menos parte de este éxito.

Recomendaciones para el Futuro

Conforme a Fung y O'Rourke, la efectividad del TRI radica principalmente en la capacidad que tiene éste de estimular la participación de la sociedad civil en la reducción de las emisiones de productos químicos tóxicos. La manera de hacerlo es fomentando lo que los autores

⁸ El TRI quedó incluido como parte de la *Ley de Enmiendas y Reautorización del Superfondo* ("Superfund Amendments and Reauthorization Act" o "SARA"), aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1986.

denominan la “Regulación Populista Maxi-Min”. Se trata de una especie de “lista negra ambiental” mediante la cual la base de datos del TRI les permite a ciertos grupos de la sociedad (ambientalistas, empresarios, activistas comunitarios, periodistas, etc.) observar con claridad qué empresas contaminan más que otras.

Muchos de estos usuarios— en especial los periodistas y ambientalistas— utilizan esta información para identificar y señalar a los contaminantes más ostensibles ... La presión pública— que en ciertas ocasiones se manifiesta en movilizaciones de la comunidad y en otras no— suele inducir a estas empresas a reducir la emisión de sustancias tóxicas. Otras que no figuran específicamente en la lista negra mejoran su desempeño ambiental a fin de evitar las posibles consecuencias negativas de ser identificadas como las peores de su grupo ... De esta manera, el mecanismo induce a una reducción continua de las emisiones tóxicas presionando a las empresas que figuran como las más contaminantes, al final de la lista (Fung y O’Rourke, 1998: 14).

A la regulación se le denomina “populista” porque es la sociedad civil, y no el gobierno, que más interviene para que se cumpla. Es asimismo “maxi-min” debido a que la máxima presión se aplica a los que más contaminan.

La base de datos del TRI opera tanto directa como indirectamente para reducir la contaminación mediante la participación de la sociedad civil. Lo hace directamente, al generar la acumulación de publicidad negativa y presión pública contra aquellas empresas que son las peores de su grupo. Esto les genera a estas firmas problemas inmediatos en su operación y en su actividad de ventas, y puede asimismo afectar gravemente los precios de las acciones, pues primero les retiran su apoyo los inversionistas serios y luego les siguen otros más pragmáticos.

La base de datos también produce efectos indirectos, en cuanto les inspira temor a todas aquellas firmas que ocupan los últimos lugares en la lista. Es evidente que a las directivas de las firmas les interesa invertir una suma relativamente reducida de dinero en asegurarse de que no sean calificadas de ser los peores contaminantes, y no tener que gastar enormes sumas para defenderse contra una pesadilla causada por las relaciones públicas. Como esto se aplica de igual manera a todas las empresas, el resultado es que las emisiones tóxicas sufren una reducción generalizada. Por consiguiente, el nivel general de empresas de “peor desempeño” tiende a mejorar y conduce a una situación en que la presión aumenta solamente para que las empresas continúen mejorando sus niveles de contaminación, a fin de no ser sorprendidas figurando al final de la lista. Esto crea un círculo virtuoso aparentemente continuo de mejoramiento ambiental.

Esta tendencia, aparentemente ilimitada, se ve apoyada por el hecho de que los criterios de los ciudadanos del común para evaluar lo que consideran niveles “aceptables” de contaminación suelen ser muy diferentes de los criterios de los funcionarios del gobierno. O’Rourke lo menciona en otro de sus apartes:

Los miembros de la comunidad en general están mucho más interesados en los resultados— es decir, en una menor contaminación— que en la serie de inspecciones, informes, Evaluaciones de Impacto Ambiental [EIA, por su sigla en inglés] o incluso en los acuerdos para construir plantas de tratamiento. En esta forma, las comunidades movilizadas constituyen un equipo cada vez mayor de supervisores, que les hacen seguimiento a las inspecciones y mejoras prometidas (O’Rourke, 2001: 7).

El ciudadano, que siente en carne propia los efectos de la contaminación, es el más interesado en que ésta sea eliminada en forma inmediata y completa. Sus niveles tolerables de contaminación suelen ser muy inferiores a los niveles aceptables para un regulador del gobierno, que se suele hallar distanciado de los impactos humanos reales de la destrucción ambiental.

Recomendaciones para el Futuro

Como lo señalan Fung y O'Rourke, pese al éxito alcanzado por el TRI, es preciso hacer mucho más. A pesar de los buenos resultados que ha producido el TRI en cuanto que ha sido impulsado por la sociedad, el gobierno necesita tomar medidas aún más drásticas en referencia con los requisitos de presentación de informes pertinentes y establecer estándares mínimos más claros. Al mismo tiempo, el gobierno podría hacer mucho más por facultar directamente la participación de los actores representantes de la sociedad civil para que les pidan cuentas a las empresas respecto a sus emisiones tóxicas. Por ejemplo, Fung y O'Rourke proponen que la EPA considere instaurar "Oficinas de Ayuda Comunitaria" que "brinden apoyo técnico a los grupos ciudadanos que deben vivir en el área de influencia de instalaciones altamente contaminantes" (Fung y O'Rourke, 1998: 28) y apoyar a las "Organizaciones de Base Comunitaria u otras Organizaciones No Gubernamentales (ONG) para que adelanten programas de asistencia ambiental a la comunidad" (Fung y O'Rourke, 1998: 28).

En efecto, como lo ha afirmado recientemente Don Sherman Grant, inclusive la eficacia actual del TRI depende en gran medida de una mayor cantidad de esfuerzos proactivos del estado que estimulen la participación de la sociedad. Sherman Grant realiza análisis estadísticos de las cifras del TRI en los estados de la unión que han puesto en vigor la disposición del "derecho a demandar" correspondiente a la Ley Superfund de 1986 y en aquellos otros que han dedicado fondos considerables para los programas del "derecho a saber". Este autor concluye afirmando que cuando los estados están comprometidos activamente en facultar a los actores representantes de la sociedad, el éxito de las regulaciones ambientales impulsadas por la sociedad resulta ser muy superior. Para Sherman Grant, esto confirma las conclusiones de los "investigadores de conflictos", quienes enfatizan que:

el éxito de las políticas participativas depende de los recursos que se movilicen en favor de los ciudadanos. Las políticas que ponen énfasis en actividades de concientización y que les ofrecen los ciudadanos audiencias abreviadas para que expresen sus nuevas ideas no les conceden los ciudadanos ninguna ventaja real para enfrentar a los contaminantes industriales. Sólo las políticas orientadas hacia el manejo de conflictos, que reciben apoyo financiero del estado, y que les ofrecen a los ciudadanos recursos críticos tales como información, apoyo a redes, facultades legales, etc. pueden llegar a motivar a las empresas a disminuir sus niveles de emisiones tóxicas (Sherman Grant, 1997: 862).

Inclusive en el caso del TRI, la sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas necesita ser nutrida conscientemente por parte del estado, a fin de que sea eficaz, pues no basta solamente con disponer de información.

Lecciones Aprendidas

Este estudio de caso deja importantes enseñanzas. La primera es que la reforma institucional puede producir consecuencias inesperadas. Incluso ciertas acciones de apertura relativamente controladas "desde arriba" como el TRI pueden dar pie a una significativa participación de la sociedad en la implantación de la rendición de cuentas de los involucrados. Este es el caso que se presenta especialmente cuando el problema afecta directamente a grupos específicos de personas y cuando la sociedad civil ya cuenta con organizaciones consolidadas (por ejemplo, grupos ambientalistas, medios de comunicación, organizaciones comunitarias, etc.), que se encuentran preparadas para aplicar la presión que se necesite. En segundo lugar, incluso en tales condiciones, el estado continúa teniendo la responsabilidad de hacer cumplir las normas desde arriba así como de facilitar la participación de la sociedad civil desde abajo. No basta simplemente con publicar información ni datos de sondeos y luego esperar a que reaccione

la sociedad civil, sobre todo en aquellos países en los que las organizaciones de la sociedad civil son débiles. En tercer término, los actores de la sociedad con frecuencia son más eficaces si, una vez se les ha estimulado y concedido las facultades requeridas, se les permite hacer cumplir las normas por su propia cuenta. Como se comentó antes, buena parte del éxito del TRI se ha debido a la explosión de un *movimiento social autónomo* que presiona constantemente y sin piedad a las empresas para que reduzcan sus niveles de contaminación.

Caso #6: Comisarías de policía para la defensa de las mujeres en Brasil

In 1985 el gobierno del estado de São Paulo (Brasil) abrió la comisaría de policía para la defensa de las mujeres (*delegacia de defesa da mulher-DDM*), primera en el mundo. “Su creación obedece a la idea de que la tradicional respuesta institucional a las quejas de violencia contra las mujeres era insuficiente e incluso discriminatoria. La policía, casi siempre compuesta por hombres, rutinariamente hacía caso omiso de los casos y rara vez iniciaba procedimientos judiciales por maltrato físico y sexual contra las mujeres, y con frecuencia culpaba y acosaba a las víctimas” (Nelson, 2002: 197). En este caso el asunto de rendición de cuentas tiene que ver con el trato equitativo y justo. Las fuerzas del orden de todo el mundo tratan constantemente el tema de la violencia contra las mujeres como un asunto "privado", que se debe arreglar en el seno de la familia y, por ende, se niegan a intervenir para corregir el problema. La creación de comisarías de policía separadas administradas *por* mujeres, *con* mujeres y *para* mujeres, replantea este problema extendiendo el imperio de la ley hasta el nivel de la familia y las relaciones entre géneros. Para 1995, ya operaban 126 DDM en el estado de São Paulo y 200 más en Brasil (Nelson, 2002: 204).

Los Orígenes

Las DDM tuvieron su origen en la sociedad civil de tres maneras diferentes. En primer lugar, diversos casos graves de violencia cometidos contra mujeres entre 1979 y 1985 llamaron la atención acerca del trato judicial e injusto de que eran víctimas las mujeres. Por ejemplo, los tribunales aceptaron inicialmente la defensa de la “ira e intenso dolor” aducidos en los casos de Raúl Doca Street y Lindomar Castilho, quienes habían asesinado a sus compañeras. Sólo después de una protesta general ampliamente divulgada se logró que a estos hombres se les proferieran largas sentencias de cárcel.

En segundo término, muchas instituciones sin ánimo de lucro, como *SOS-Mulher*, empezaron a ofrecer asistencia independiente a las mujeres víctimas de la violencia. Estas organizaciones instalaron algunos centros en los que se les brindaban apoyo emocional y asesoría jurídica a las víctimas. La falta de recursos restringió el impacto social de estas actividades que, pese a ello, ofrecieron un excelente ejemplo de lo que podría hacer el gobierno si éste mostraba su interés en abordar el problema (Nelson, 2002)

Como tercera medida, cuando el opositor Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) obtuvo la gobernación del estado de São Paulo en 1982, fundó el Consejo Estatal de la Condición Femenina (CECF), compuesto tanto por representantes de las organizaciones femeninas como de los departamentos administrativos del gobierno estatal (de educación, salud, etc.). El nuevo consejo constituyó entonces la principal fuerza motivadora para la instauración de las DDM en Brasil. Este organismo mixto de estado y sociedad ayudó a diseñar la propuesta inicial de las comisarías de policía para la defensa de las mujeres. (Nelson, 2002)

Al principio se presentó una estrecha colaboración entre el estado y los grupos de la sociedad civil, en la etapa de *ejecución* del modelo de la DDM. Antes de iniciar éstas su operación, se les exigió a las policías femeninas asistir a seminarios intensivos dictados por integrantes del movimiento femenino sobre las relaciones de género y las especificidades de violencia contra las mujeres. “Según el coordinador del comité sobre violencia del CECF, con esta reunión entre los integrantes del movimiento femenino y el personal de la policía se liberó la tensión inicial, lo cual ayudó a establecer una relación positiva entre las partes, además de que abrió un canal para contribuciones posteriores de los activistas” (Nelson, 2002: 203). No

obstante, a medida que fue creciendo el número de DDM y que mermó la emoción inicial del gobierno con el proyecto, la dirección de éste pronto quedó exclusivamente en manos del estado. En las DDR se suprimió la presencia de activistas, grupos comunitarios y organizaciones sin ánimo de lucro y también se eliminó la capacitación especializada como tal.

Resultados Mixtos/Lecciones Aprendidas

Uno de los motivos más importantes por los cuales los resultados de la iniciativa han sido tan diversos es debido precisamente a la falta de acercamiento de la sociedad civil. De una parte, ha logrado un éxito absoluto en divulgar los casos de violencia contra las mujeres y en llevar a la palestra pública el problema de la desigualdad de género. Por ejemplo, solamente en el primer semestre de 1994 se registraron 54.472 incidentes de violencia contra las mujeres, únicamente el estado de São Paulo (Nelson, 2002: 205). De igual manera, la propia existencia de tantas instituciones públicas concebidas específicamente para la defensa de las mujeres pone de presente la necesidad de conseguir apoyo adicional.

Por otra parte, el desempeño de las DDM en sí fue inferior al esperado. De los 54.472 incidentes reportados “sólo en 16.219 (aproximadamente la tercera parte) de estos casos se produjo una investigación policial y un número mucho menor condujo a procesamientos o condenas. La gran mayoría de los casos reportados simplemente quedó archivada y olvidada” (Nelson, 2002: 205). Además, gran parte de los maltratos anteriores a las mujeres que informaron de delitos en su contra han continuado y ahora pasado a las manos de otras mujeres.

La razón de ser de las DDM es resarcir las prácticas sexistas del sistema de justicia penal machista en cuya órbita se desenvuelven. Sin embargo, la ausencia de programas especializados de formación a las policías sobre temas pertinentes a parejas en las que se presenta la violencia relacionada con el género, por falta de trabajadoras sociales, compromete ciertos componentes cruciales de la función de las DDM ...Ante la carencia de esa capacitación, es previsible que el desempeño de las DDM produzca resultados insatisfactorios. En efecto, mis entrevistas con el personal de las DDM señalan que las mujeres no son “por naturaleza” más compasivas ni dispuestas a atender las necesidades de sus “hermanas” de lo que son los propios hombres (Nelson, 2002: 207).

Aquí se puede observar que cuando la institucionalización de las exigencias y prácticas sociales no realiza con la colaboración activa de la propia sociedad como tal, corre el riesgo de desatender el propio meollo de dichas exigencias. La demanda original de un tratamiento más justo *para* las mujeres y *con* las mujeres se ha terminado por institucionalizar únicamente como una exigencia para el tratamiento *por parte de* las mujeres.

Un segundo motivo de desempeño de las DDM puede tener su origen en problemas de diseño institucional defectuoso.

La capacidad de las DDM de cumplir muchos de sus objetivos originales se ve *necesariamente* restringida por su posición problemática dentro de la burocracia policial— problemática que se debe a que las DDM fueron creadas como resistencia a un sistema de justicia penal muy dominado por los varones, en las que se encuentran incorporadas. Para poder existir y crecer, las comisarías deben desempeñarse bien y mostrar buenos resultados en las funciones policiales básicas que están a su cargo. Sin embargo deben también, en cierto sentido, fracasar o también constituir una amenaza a la legitimidad de la burocracia policial. Es decir, deben llevar a cabo su función burocrática ocultando las premisas feministas sobre las cuales se basa su creación (Nelson, 2002: 206).

Como se pudo apreciar anteriormente en el caso del IFE, la ubicación institucional de las nuevas iniciativas de sinergia estado-sociedad es absolutamente crucial. Estas nuevas ideas llenas de creatividad no sólo necesitan “ambientes propiciadores” positivos dentro de la sociedad, sino que requieren de dichos ambientes también dentro del propio estado. De igual manera, cualquier

institución nueva, y en especial las de tipo participativo, necesita no solamente tiempo para desarrollarse y crecer sino apoyo continuo dentro de las instancias del estado.

Por último, es igualmente importante la base partidista de los gobiernos que intentan implementar reformas en pro de la rendición de cuentas. Por ejemplo, el hecho de que el PMDB no se encuentre tan íntimamente vinculado con los movimientos sociales y los activistas comunitarios como el PT, puede ser una de las causas que explica por qué la participación no se institucionalizó con buenos resultados en São Paulo mientras que en Porto Alegre sí lo hizo. Aquí se sienten nuevamente ecos de la situación del IFE, en la que la coalición autoritaria socavó adrede su propia innovación que favorecía la rendición de cuentas. Los gobiernos que surgen de movimientos populares tienden a ser los más dispuestos y capaces a incorporar estos movimientos en el trabajo de la gobernabilidad.

Este caso deja como lección crucial el hecho de que la participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de propuestas en pro de la rendición de cuentas apenas si garantiza la institucionalización de esta participación o los buenos resultados de la propuesta a largo plazo. La sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas sólo tendrá éxito cuando la participación encuentre la acogida institucional que la apoye y la seriedad de los actores del gobierno que estén dispuestos a aceptar la participación de los actores sociales en el proceso de desarrollo y mantenimiento del nuevo proyecto. No basta con que el estado simplemente *responda* a las demandas sociales, sino que también debe trabajar junto con la sociedad para convertirlas en realidad.

Caso #7: Iniciativas anticorrupción de comunidades de base en la India

Un área del gobierno que parece presentar particular resistencia a abrirse a la participación de la sociedad es la de la *auditoría* de los gastos del gobierno. Esta labor se suele considerar demasiado sofisticada técnicamente y delicada políticamente para abrirse al ciudadano común. Como lo afirman Anne Marie Goetz y Rob Jenkins:

prácticamente en ninguna parte del mundo se les ha permitido a los ciudadanos o asociaciones de ciudadanos el acceso a los procesos formales de auditoría o la información sobre ella, y mucho menos un rol más sustancial. En efecto, inclusive en el área mucho menos sensible de la *planeación* de los gastos hay apenas un puñado de casos experimentales en el mundo en los que se insta a la participación ciudadana. La *auditoría* ciudadana se encuentra en el propio corazón de las prácticas que mantienen los poderes de funcionarios públicos y políticos: el carácter secreto de las cuentas públicas que pueden enmascarar el uso de los fondos públicos para beneficio personal (Goetz y Jenkins, 2001: 375).

Apenas han comenzado a surgir recientemente alrededor del mundo las leyes sobre libertad de información, se suelen animar a los ciudadanos a que utilicen la información pública para presionar *desde afuera* a empresas y gobiernos a que cumplan sus deberes o para que incidan en su decisión de voto. Sin embargo, es difícil encontrar ejemplos en que los ciudadanos normales se encuentren directamente comprometidos en la actividad de controlar los gastos del gobierno tal como lo están, por ejemplo, en la actividad de planeación presupuestaria en Porto Alegre.

Iniciativas Independientes de Base

Con todo, los casos de los movimientos *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS) de Rajastán (India) y *Rationing Kruti Samiti* (RKS), o Comité de Acción de Racionamiento, basado en Mumbai (India) revelan que cuando los funcionarios públicos reformistas se ven enfrentados a un movimiento de la sociedad civil que favorece la rendición de cuentas del gobierno, es posible lograr importantes avances en el campo de la auditoría social. Como lo hacen constar Goetz y Jenkins, el problema principal de la rendición de cuentas que enfrentan las dos organizaciones mencionadas es la corrupción generalizada en la prestación de los servicios del gobierno a los pobres. Los sueldos que se pagan en los proyectos de obras públicas suelen ser recortados por los administradores públicos. Con frecuencia sufren alzas artificiales excesivas los precios de los materiales utilizados en estos proyectos, productos que además son de mala calidad, para darles un máximo espacio a los sobornos. Por otra parte, en el Sistema Público de Distribución (SÃO PAULO) nacional, encargado de canalizar los alimentos básicos y otros bienes domésticos fundamentales como el queroseno a los hogares de menores recursos, pulula la corrupción. Uno de los principales problemas en este caso es la venta de bienes por parte de los propietarios a “tiendas de raciones” en las que obtienen lucro para su beneficio personal.

La mayoría de las comunidades de la India ya cuenta con instituciones “participativas” locales que, según se presume, son responsables de vigilar el desempeño de los programas del gobierno. No obstante, estos “Comités de Vigilancia” y “Asambleas de las Aldeas” suelen estar acaparados por actores que se hallan comprometidos en el propio proceso de corrupción. Por ejemplo, los “Comités de Vigilancia” suelen ser presididos por el representante de la división administrativa y electoral municipal, y sus miembros son nombrados por una instancia superior. Según lo manifiestan Goetz y Jenkins: “el nombramiento a los comités [de vigilancia] mediante un proceso de selección oficial aumenta la probabilidad de acaparamiento por parte de las mismas organizaciones políticas que cumplen una función crucial en la operación de los sistemas de pérdidas por fugas” (Goetz y Jenkins, 2001: 371). De otro lado, “dado que muchas tiendas

de raciones son de propiedad o control de los propios políticos, quienes a su vez forman parte de los comités de vigilancia, los miembros de los comités tienen muy pocos estímulos para mantener una vigilancia permanente”(Goetz y Jenkins, 2001: 371). Por último, los propios tenderos también son integrantes de los Comités de Vigilancia, con lo cual se forma un círculo vicioso en que el auditor y el "auditado" son la misma persona. La situación no es mucho mejor en las "Asambleas de las Aldeas". Goetz y Jenkins anotaron que aunque éstas son reconocidas en la constitución del país, en la mayoría del territorio de Rajastán en donde opera el MKSS son “instituciones políticas moribundas cuyo funcionamiento democrático se ve perjudicado por la existencia continua de instituciones sociales restrictivas (Jenkins y Goetz, 1999a: 620).

Como consecuencia del fracaso de estos mecanismos participativos manejados por el estado, movimientos tales como el MKSS y el RKS han tenido que recurrir a crear sus propios mecanismos autónomos impulsados por la sociedad para la auditoría de los proyectos públicos. El MKSS desarrolló una metodología mediante la cual se investigan las prácticas de gastos del gobierno en forma independiente, y luego esta información se expone y compara con la realidad en audiencias públicas (*jan sun wai*).

Las citadas audiencias son la culminación de una metodología cuya finalidad es revisar las cuentas locales del gobierno y determinar si los fondos se gastaron en las obras de desarrollo de acuerdo con lo indicado en los registros oficiales. Durante las semanas previas a la audiencia pública se realiza una investigación meticulosa. El primer paso consiste en tener acceso a las cuentas de gastos del gobierno, incluidos los comprobantes de los materiales de construcción adquiridos y los registros de nómina de los empleados. En algunas ocasiones esta información es suministrada de buen grado por funcionarios públicos antiguos y amables, mientras que en otras ha resultado eficaz acudir a birlarse los documentos aprovechando oficinistas que tienen nexos con el MKSS. Por otra parte, la amenaza implícita de agitación y protestas induce a los funcionarios públicos a cooperar (Goetz y Jenkins, 2001: 376).

En las audiencias se presentan las discrepancias evidentes y las cuentas faltantes y se le da la oportunidad al público de verificar su propia experiencia personal como empleados públicos o proveedores de las cuentas. Los empleados oficiales suelen asistir a ellas y hay muchos casos en los que este proceso ha servido para avergonzarlos directamente en público y hacerles devolver grandes sumas de fondos “malversados”.

El proceso ha resultado sumamente difícil, debido a la falta de una ley de libertad de información consistente en la India. Como resultado de ello el MKSS y sus aliados se han visto forzados a concebir una segunda estrategia complementaria.

Aunque las *jan sunwais* han logrado su cometido de exponer la corrupción en varias localidades, en otras han sido relativamente escasas debido a la dificultad de obtener copias certificadas de las cuentas del gobierno de los funcionarios públicos renuentes. Como respuesta a ello el MKSS y sus aliados de sectores amplios y diversos de voluntarios de Rajastán se inventaron una estrategia paralela que utiliza protestas públicas a gran escala de varias semanas de duración. El objetivo es buscar que se realicen reformas legislativas y regulatorias que sienten una base jurídica a los esfuerzos locales por acceder a los documentos oficiales (Jenkins y Goetz, 1999a: 605)

Estas movilizaciones han dado resultados bastante exitosos. En mayo de 2000 la asamblea estatal de Rajastán aprobó la Ley del Derecho a la Información, que se aplica en el orden estatal, y la Ley del Gobierno Local fue enmendada para incluir “procedimientos legales obligatorios para investigar la corrupción e institucionalizar oficialmente el método de auditoría mediante audiencias públicas al nivel de asambleas de aldeas (Gram Sabha)”(Goetz y Jenkins, 2001: 378).

La labor del MKSS está apenas empezando a causar un impacto en la rendición de cuentas del gobierno en una región reducida de la India. No obstante, ofrece un modelo

alternativo fascinante a los así llamados mecanismos “participativos”, tales como la Tarjeta de Puntuación de Bangalore, que se limitan simplemente a sondear y reportar la opinión del público en relación con el desempeño de los servicios del gobierno. Como lo explican Jenkins y Goetz, tales iniciativas se basan en una visión fundamentalmente ingenua de la política y de la ineficiencia burocrática. Según los autores, los resultados de las Tarjetas de Puntuación de Bangalore:

se pueden considerar verdaderas “armas” únicamente si los políticos y funcionarios públicos en cuestión desconocen, en primer lugar, los problemas de prestación de servicios. De hecho, la mayoría de ellos está enterado del deprimente estado de los servicios públicos en los tugurios de la India. El enfoque del MKSS parte de la premisa de que lo que motivaría a los funcionarios a tomar medidas correctivas sería la evidencia concreta de su complicidad en la malversación de fondos destinados a resolver dichos problemas. El derecho a la información hace esto posible, aunque no inevitable. Requiere asociaciones de personas dispuestas a enfrentarse a la autoridad (Jenkins y Goetz, 1999a: 619).

Es preciso hacer que los funcionarios públicos le respondan *directamente* a la ciudadanía, y la mejor forma de lograrlo es permitirles a los ciudadanos participar en la actividad de auditoría desde *dentro y enfrentar* directamente a los funcionarios públicos respecto a su complicidad en el desempeño deficiente o a la corrupción que exista en la provisión de bienes y servicios públicos

Goetz y Jenkins presentan el caso del RKS de Mumbai como ejemplo de esta “rendición de cuentas diagonal”. El RKS casi siempre aboga por la reforma política desde fuera, pero recientemente ha decidido participar directamente en la supervisión de la operación del Sistema Público de Distribución (SPD). Debido a la ineficacia de los “Comités de Vigilancia”, el RKS ha desarrollado su propio sistema paralelo de comités de vigilancia informales. Para cada tienda de relaciones, cinco mujeres locales que sean clientes de la tienda se reúnen para supervisar y evaluar la calidad y los precios de los bienes que vende dicha tienda. Esta actividad ha sido facilitada por la campaña adelantada por el RKS en toda la ciudad, que obliga a los propietarios de las tiendas a exhibir públicamente los precios así como las muestras de los productos que venden. Los informes presentados por los comités informales se reúnen luego y se presentan tanto a la comunidad de usuarios como a los funcionarios públicos coordinadores del nivel central del SPD de la ciudad.

Este resultó ser un proceso particularmente exitoso durante el período inmediatamente posterior a los disturbios de 1992 que se presentaron en Mumbai, luego de los cuales el gobierno de la ciudad se mostró muy interesado en que se le percibiese como un ente que respondía a las necesidades de los pobres. Por otra parte, durante este período un importante funcionario público que favorecía la reforma ocupó el cargo de Contralor Regional del Racionamiento. Sin embargo, en definitiva:

esta iniciativa conjunta de estado y sociedad civil se vio debilitada por la acción política. Los políticos del estado se enfurecieron ante el hecho de que se hubiese mermado su control sobre el SPD debido a un funcionario público y a un grupo de Organizaciones de Base Comunitaria [OBC]. Sin el apoyo estatal para su labor, el RKS tuvo que regresar a tácticas más conflictivas pero bastante más puntuales (como la de las protestas públicas y la presión sostenida de la comunidad sobre los tenderos a nivel individual) para presionar a los tenderos locales a dejar pasar menos al mercado abierto (Goetz y Jenkins, 2001: 373).

Los autores, pues, sostienen que la experiencia del RKS respecto a la “rendición de cuentas diagonal” ha constituido únicamente un “éxito parcial”. Cómo se veía en el caso del MKSS, las iniciativas impulsadas por la sociedad en pro de la rendición de cuentas que se enfrentan al estado y exigen ser incluidas en las actividades básicas del gobierno puedan lograr una gran eficacia. Pese a esto, la experiencia del RKS también revela que, en definitiva, los buenos

resultados de estos movimientos suelen también depender de la construcción de alianzas con funcionarios públicos progresistas.

Lecciones Aprendidas

De estos dos casos se pueden aprender varias lecciones. Como primera medida, no es preciso que la sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas *comience* con políticos del gobierno ni funcionarios públicos reformistas o progresistas, como tampoco que dependa de un consenso entre los funcionarios del gobierno y los actores que representan a la sociedad civil. El éxito también se puede dar por la acción de organizaciones independientes y movimientos sociales que presionen sus demandas ante el estado y busquen lograr una auditoría de los programas del gobierno. En segundo lugar, según parece, en algún punto del proceso estos movimientos necesitan ciertamente de aliados que se encuentren en el gobierno. Sin el apoyo, o al menos la tolerancia, del estado lo más probable es que estos movimientos resulten siendo reprimidos o convertidos en ineficaces por la acción del gobierno. En tercer lugar, ambos casos revelan que la auditoría pública no está más allá de la capacidad de los ciudadanos pobres e ignorantes. “Es de anotar que ambos casos logran la participación de los más pobres en el escrutinio de los procesos de rendición de cuentas, retando las premisas de que la población socialmente marginada y sin educación carece del capital humano o de la visión de largo plazo en su empeño por mejorar la calidad del buen gobierno, a diferencia de los esfuerzos destinados a mejorar sus perspectivas de supervivencia inmediata” (Goetz y Jenkins, 2001: 369).

IV. LECCIONES PARA EL BANCO MUNDIAL

La imagen de un buen funcionario público—cuidadosamente aislado de los electores— resulta útil, pero si su rol se amplía al de ‘coproductor’... ésta puede ser la mejor manera de aumentar la eficacia de unas instituciones públicas cada vez más asediadas y, en últimas, de conservar la integridad de éstas
(Evans, 1996b: 1131).

En la introducción, el interrogante planteado era cómo se podría transformar la relación entre el estado y la sociedad para que dejara de ser una tradición de concesiones y manipulaciones. ¿Cómo lograr establecer una nueva asociación saludable que produzca un nuevo aparato burocrático sólido con políticas diseñadas para el interés público en su totalidad? El tema anterior revela que para poder responder esta pregunta es necesario primero romper con dos mitos peligrosos acerca de los pobres y los marginados del mundo en desarrollo: (a) la suposición de que son personas apáticas, fácilmente manipulables e incapaces de participar en las actividades más importantes del buen gobierno y (b) la creencia de que se trata de personas escandalosas, naturalmente orientadas hacia el conflicto y poco dignas de confianza.

Ambos mitos son especialmente peligrosos, porque se tienden a autoperpetuar. Cuando las instituciones del gobierno actúan con base en estas premisas, tienden a reforzar la idea de que éstas podrían ser ciertas. Por ejemplo, si los empleados públicos le esconden información a la gente, la población entonces queda menos informada y se torna más apática, pero sin que tenga ninguna culpa en ello. Cuando las autoridades responden con violencia a las marchas callejeras, el resultado casi inevitable es una intensificación de la protesta y un mayor uso de estrategias de confrontación por parte de la sociedad civil.

Afortunadamente los mitos mencionados sobre el comportamiento y las capacidades de los ciudadanos comunes son completamente falsos. Tal como lo muestra uno de los dos casos anteriores, *los pobres muestran una disposición y una capacidad excepcionales de trabajar con el gobierno en formas constructivas cuando perciben que su participación puede ser significativa*. De igual manera, la participación eficaz de la sociedad no se limita de ninguna manera a la prestación de servicios básicos. Los menos favorecidos están interesados en muchos más aspectos que su supervivencia y los problemas locales. En los estudios de caso presentados se han visto cómo ciudadanos del común pueden comprometerse fervorosamente en temas tan abstractos y técnicos como la contabilidad financiera y la administración escolar, o tan amplios y universales como la protección ambiental y las elecciones libres y justas. Pensar que los pobres son incapaces de movilizarse para conseguir metas sociales más altas constituye un grave error.

Por consiguiente, *el primer paso de los reformadores del gobierno que busquen construir una sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas es confiar en los actores que representan a la sociedad y lograr la participación activa de éstos desde el principio mismo del proceso*. Los reformadores no deben esperar a que la sociedad civil empiece a confiar en el gobierno ni tampoco esperar su participación hasta que el gobierno ya tenga diseñado un nuevo mecanismo de participación “desde arriba”. Como lo revelan todos los casos presentados, mientras más pronto se involucren los actores de la sociedad en el proceso del diseño, más eficaces tenderán a ser las medidas participativas.

Hay una considerable diferencia entre lo que es una apertura del estado completa y una parcial a la participación de la sociedad. Los tres ejemplos más eficaces de la sinergia estado-sociedad esbozados anteriormente (la participación presupuestal de Porto Alegre, el instituto electoral de México y los consejos escolares de Chicago) son casos en los que el gobierno alentó la participación de la sociedad para ir más allá de la “rendición de cuentas directa vertical” y la

“rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad” para lograr una “rendición de cuentas diagonal” completa, en la que la sociedad realiza directamente actividades que, por lo regular, le corresponden al estado.

Asimismo, *el gobierno sólo puede obtener de la sociedad tanto como invierta en ella*. Además de abrir nuevos espacios a la participación, el gobierno debe reclutar y capacitar activamente a nuevos actores de la sociedad civil. Si bien es importante trabajar con grupos ya organizados, es igualmente crucial tenderle la mano a la mayoría no organizada y mostrarle que su participación también cuenta.

Con todo, cabe también señalar que los reformadores del estado que no dispongan de recursos o personal suficientes para poner en marcha esquemas participativos completos, deben también pensar seriamente en las lecciones que dejan los casos de estudio anteriores. Los casos del programa de Fondos Municipales de México, el Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas de Estados Unidos y las iniciativas anticorrupción de las comunidades de base en la India muestran que *incluso una pequeña apertura desde arriba a veces puede estimular la acción de la sociedad civil de varias maneras productivas*. Los esfuerzos pequeños son mejores que nada. La sinergia estado-sociedad no es un empeño en el que se gana “todo o nada”.

Tanto los reformadores que acometen esquemas de menor alcance como los que se comprometen con la sociedad más de lleno deben considerar hacer efectivas estas estructuras participativas, tan pronto como sea posible, de un estado jurídico oficial. Como se observaba en el caso del programa de los Fondos Municipales, la legalización de los esquemas participativos, incluso limitados, “desde arriba hacia abajo” permitieron desarrollar una participación mucho más completa, especialmente en aquellas áreas que ya contaban con importantes recursos participativos como el “capital social horizontal”. Los casos del RKS en Mumbai (India) y las comisarías de policía para la defensa de mujeres en Brasil presentan importantes ejemplos negativos de este mismo aspecto. En esta instancia la ausencia de un marco legal claro dejó la participación al capricho de funcionarios públicos individuales, lo cual condujo al derrumbamiento eventual de los esquemas participativos cuando el gobierno cambió de opinión. Por último, la diferencia entre los dos casos de Chicago también revela la importancia de formalizar los procedimientos participativos. Uno de los principales motivos por los cuales la reforma escolar ha sido más eficaz que la reforma policial es que en la primera se institucionalizó la participación de la sociedad civil en la estructura legal formal con mucho mayor claridad que en la segunda.

Por otra parte, *el profesionalismo y las burocracias independientes bien financiadas son elementos centrales de las sinergias estado-sociedad exitosas*. Los actores que representan a la sociedad muestran una mayor disposición a participar si juzgan que no están reemplazando las actividades del gobierno sino complementándolas y si pueden dialogar con representantes del gobierno que tomen en serio su trabajo. Asimismo, los actores de la sociedad se desilusionan fácilmente si el gobierno no es capaz de “cumplirles al final de la jornada”, una situación que podría empeorar aún más las relaciones entre el estado y la sociedad que si en primer lugar no se hubiese intentado un acercamiento entre las partes.

Los estudios de caso presentados inducen a cuestionar la idea comúnmente aceptada de que la falta de una afiliación política y el conflicto político constituyen el único terreno abonado para la neutralidad y la rendición de cuentas. El profesionalismo y la independencia son necesarios, pero de ninguna manera suficientes, para asegurar la supervivencia de los esquemas de rendición de cuentas a largo plazo. Para que las estructuras que favorecen la rendición de cuentas puedan sobrevivir, es preciso que la sociedad les confiera legitimidad no sólo en el

momento de su fundación sino durante sus operaciones cotidianas. Esto requiere multiplicar, y no reducir, la cantidad de “ojos externos” así como diversificar, mas no unificar, las perspectivas políticas e ideológicas. El historial del instituto electoral de México y las experiencias del Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas de Estados Unidos y las iniciativas anticorrupción de las comunidades de base de la India, constituyen ejemplos particularmente válidos de este fenómeno. En efecto, como lo muestran los dos últimos ejemplos, a veces la estrategia más eficaz para los reformadores del estado podría ser la de estimular movimientos sociales dinámicos y protestas sociales, y dejar que estos tomen la iniciativa para presionar y minar el poder de los elementos más recalcitrantes del estado.

En otras dos lecciones también se aprecia la importancia de la ubicación institucional. *Hay una gran diferencia entre si las estructuras de sinergia estado-sociedad se desarrollan dentro de organismos o programas ya existentes o si lo hacen dentro de unos recientemente creados.* Como se observaba en los casos del instituto electoral de México, el proceso de elaboración participativa de presupuesto de Porto Alegre y el programa de Fondos Municipales de México, resulta mucho más fácil instituir reformas innovadoras dentro de nuevos organismos y programas que aún no tienen consolidada una tradición de políticas burocráticas “desde arriba hacia abajo”. Un ejemplo negativo del mismo asunto lo constituyó el caso de las comisarías de policía para la defensa de las mujeres. Una de las principales razones del éxito limitado de que disfrutaron estas comisarías fue el hecho de que continuaban haciendo parte de la misma burocracia policial que pretendían cuestionar en primer lugar. Igualmente, *la sinergia estado-sociedad parece estimularse más fácilmente en el interior de organismos autónomos que en el de aparatos burocráticos masivos.* Los casos tanto de Porto Alegre como del IFE presentan ejemplos interesantes de la posibilidad de construir entidades independientes y responsables en aspectos de la administración pública basada en la sinergia estado-sociedad.

Los anteriores estudios de caso revelan asimismo que *la descentralización en sí misma no propicia automáticamente la participación de la sociedad civil ni tampoco el mejoramiento de la rendición de cuentas del gobierno.* Aunque la delegación y la descentralización son importantes en la medida en que acercan al gobierno con la gente, si se llevan a cabo a tientas tienden a reforzar las desigualdades tanto en el interior de las instancias locales con nueva "autonomía" como entre éstas. Quienes ostentan el poder en el orden local gozan de total libertad, mientras que a las localidades más desfavorecidas se les abandona a su propia suerte. La descentralización sólo es productiva si el nivel central conserva la responsabilidad de supervisar y coordinar las actividades de las instancias locales. Esto lo demostraron las experiencias de las reformas escolar y policial de Chicago, el programa de Fondos Municipales de México y el proceso de elaboración participativa de presupuesto de Porto Alegre.

En resumen, este texto ha revelado que la participación activa de la sociedad puede ser un recurso absolutamente crucial para el fortalecimiento de las burocracias del mundo en desarrollo. Esta es una conclusión importante, pero también despierta una serie de nuevos interrogantes: ¿Qué herramientas concretas se les pueden brindar a los reformadores del estado? ¿Cuáles serían unos “puntos de entrada ” adecuados para la aplicación de estas estrategias? ¿Cómo se puede garantizar que los mecanismos participativos que se implementan son sostenibles y que no son afectados por los niveles máximos de participación popular que suelen caracterizar a la política?

La mejor forma de encontrar respuestas a estos y otros interrogantes es dialogar directamente con los innovadores del gobierno y con los líderes y organizaciones de la sociedad civil que ya hayan participado en el diseño e implementación de experiencias exitosas de sinergia

estado-sociedad. La experiencia práctica es la mejor fuente de lecciones prácticas. Sin embargo, de la discusión anterior se desprenden algunas sugerencias generales para el personal del Banco Mundial:

- 1) La comercialización no es la única forma de aprovechar la energía que ofrece la sociedad. La privatización y la subcontratación resultan muy eficaces en algunas áreas de políticas, cuando se aplican en momentos y lugares específicos. Sin embargo, con frecuencia resulta incluso más útil invitar a la sociedad a que se reúna con el gobierno, en lugar de enviarle porciones del estado a la sociedad. La escuela “participativa” de la Nueva Gestión Pública (NGP) suele ser incluso más eficaz que la escuela de “mercado” (Peters, 2001). Las ventajas específicas de la sinergia estado-sociedad en comparación con la comercialización son:
 - a) Mantiene la ventaja comparativa del estado sobre el mercado en la provisión de bienes públicos, monopolios naturales, necesidades básicas y bienes que requieren planeación y desarrollo de largo plazo.
 - b) Mantiene en un mínimo los costos de las transacciones, puesto que permite una coordinación focalizada de múltiples programas con metas paralelas.
 - c) Permite a los ciudadanos afianzar sus exigencias de prestación de servicios eficaces según una argumentación basada en sus derechos (es decir, en su calidad de “ciudadanos”), en lugar de expresarlas exclusivamente en el lenguaje de la protección del consumidor (es decir, como “consumidores”).
 - d) Evita la desigualdad que producen los efectos de la prestación de servicios basada en el mercado.

Los reformadores del estado deben pensarlo dos veces antes de presuponer que la comercialización es la forma mejor y única de aplicar la Nueva Gestión Pública. Es preciso prestarle especial atención al tipo de bien o servicio que se esté suministrando, al incremento de los costos de transacción que puede ocasionar la preparación para el mercado global, al posible debilitamiento de los indicios de rendición de cuentas cuando se reemplaza a los “ciudadanos” por los “consumidores”, y a la posibilidad de que se aumente la desigualdad como resultado de la preparación para el mercado global.

- 2) La sola transparencia es clave, más no es suficiente por sí sola. Abrir los oscuros recintos del estado a los ojos del público constituye un gran avance, pero tan sólo es un primer paso. Los gobiernos no pueden esperar que se suministre información sin ningún apoyo adicional y que se generen espontáneamente los ciclos de retroalimentación positiva entre el estado y la sociedad que se esbozan en los estudios de caso analizados en esta investigación. Es preciso instar a los gobiernos a que estimulen directamente la participación de la sociedad y a que institucionalicen mecanismos para entablar relaciones entre el estado y la sociedad. De otra forma, los únicos actores que en realidad utilizarían la nueva información serían los periodistas, los académicos y las organizaciones sin ánimo de lucro. Si bien es cierto que estos grupos resultan vitales para

mantener la rendición de cuentas, los estudios de caso presentados revelan que hay un salto cualitativo hacia adelante cuando también la población en general, y los pobres en particular, participan directamente en hacer que las responsabilidades adquiridas por el estado se cumplan.

- 3) Los mejores “puntos de entrada” son aquellos en los que hay exigencias y prácticas sociales previamente existentes alrededor de un asunto particular de rendición de cuentas. La iniciativa de la elaboración participativa de presupuesto de Porto Alegre fue propuesta inicialmente por el Sindicato de la Unión de Residentes, el sistema de observadores electorales de México fue puesto en práctica primero por Alianza Cívica, los Consejos Escolares Locales de Chicago obedecieron a una exigencia activa de las comunidades pobres de toda la ciudad, la implementación exitosa del programa de Fondos Municipales de Oaxaca debió sus buenos resultados a la capacidad de aprovechar las tradiciones cooperativas y el “capital social horizontal” locales, el Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas tuvo éxito gracias a la comunidad ambientalista activa de Estados Unidos y la etapa inicial productiva de las comisarías de policía para la defensa de las mujeres en Brasil surgió de la presión social y tomó como modelo prácticas ya existentes en la sociedad, mientras que las acciones de los movimientos RKS y MKSS de la India han resultado fundamentales para aumentar la rendición de cuentas en el subcontinente.

Lo anterior no significa que la sinergia estado-sociedad sea eficaz únicamente cuando hay una clase media muy desarrollada, una ausencia de conflicto social o áreas de políticas relativamente “sencillas”. Los casos presentados revelan que los ciudadanos comunes muestran una extraordinaria capacidad de participar en tareas de alta complejidad y que no hace falta que la sociedad civil sea “pacífica” ni que se encuentre “unificada” antes de la implementación de mecanismos participativos innovadores. Lo que sí se plantea es que dichos mecanismos son más eficaces cuando los reformadores del estado responden a las exigencias articuladas por la sociedad y trabajan activamente con ésta en el diseño e implementación de esquemas participativos.

- 4) Una vez que se ha instaurado el marco participativo, la mejor manera de asegurar su sostenibilidad es mediante su completa institucionalización. Hay tres niveles diferentes a los que se pueden institucionalizar los mecanismos participativos. Primero, éstos se pueden incorporar a los planes estratégicos de los organismos gubernamentales estableciendo reglas y procedimientos que exijan que “burócratas corrientes” consulten con actores representantes de la sociedad y logren su participación en el proceso. En segundo lugar, se pueden crear organismos gubernamentales específicos cuyo objetivo sea garantizar la participación de la sociedad en las actividades del gobierno o que actúen como enlaces para entablar nexos con los actores de la sociedad. En tercer término, se pueden incluir mecanismos participativos en la legislación, que les exijan a determinados organismos, o al gobierno en general, la inclusión de actores de la sociedad en momentos específicos del proceso de la política pública.

Aunque el primer nivel de institucionalización está extendido en toda la LCR y el segundo nivel también es relativamente común, es muy raro encontrar el tercer nivel. Hay unas pocas excepciones, por ejemplo algunos de los casos aquí presentados así como, por ejemplo, la Ley de Participación Popular de Bolivia (Oxhorn, 2001) y la Ley de Participación Ciudadana de Ciudad de México (Mellado Hernández, 2001). No

obstante, estas excepciones sirven únicamente para probar la regla de que los mecanismos participativos suelen adolecer de una falta de institucionalización, y que dependen demasiado de la ingeniosidad y buena voluntad de funcionarios públicos individuales.

Las razones son más o menos evidentes. La promulgación de leyes en ambientes democráticos implican el engorroso proceso del regateo legislativo y el papel protagónico de los partidos políticos. Los reformadores del estado y los organismos multilaterales tienden a apartarse de estos escenarios, en especial cuando éstos están dominados por partidos o facciones de la oposición. Por consiguiente, los reformadores generalmente se contentan con los procedimientos ejecutivos, los organismos especiales o los funcionarios públicos innovadores aislados para llevar a cabo sus estrategias participativas.

Éste es un enfoque equivocado. Como lo muestran los estudios de caso presentados, si para buscar mecanismos eficaces de rendición de cuentas se maneja de manera creativa la afiliación partidista, ésta puede ser tan efectiva como la acción aislada. Es absolutamente crucial contar con la participación de los partidos políticos y la rama legislativa para institucionalizar plenamente los mecanismos participativos por medio de la ley.

- 5) La institucionalización legal es importante, pero no suficiente. Tanto la rama ejecutiva en general como los directores de proyectos y los burócratas corrientes necesitan comprometerse con la relevancia de los mecanismos participativos. De no ser así, las leyes pueden convertirse en letra muerta. Este aspecto es especialmente crucial en situaciones en las que el gobierno no goza de un alto grado de legitimidad generalizado. En estos casos la suposición inmediata de la población es que los “mecanismos participativos” son simplemente nuevas formas sofisticadas de “rendición de cuentas vertical a la inversa” o manipulación de la gente por el gobierno. Esto se puede prestar para que se cree un ciclo de retroalimentación negativa entre el estado y la sociedad, que puede socavar fácilmente incluso las nuevas leyes más sofisticadas y vigorosas.

Para evitar que ocurra esta espiral descendiente son pocas las estrategias que pueden utilizar los reformadores del estado. En primer lugar, se debe escoger a las personas que gocen de trayectorias de gran reputación, capacidades administrativas bien desarrolladas e inteligencia creadora para encabezar la implementación de la ley en la rama ejecutiva. En segundo término, se debe invitar desde el propio inicio de la fase de ejecución a las organizaciones de la sociedad civil, a que contribuyan a capacitar tanto a los funcionarios del gobierno como a los representantes de la sociedad en el arte de la participación en la toma de decisiones de grupo. En tercer lugar, se debe realizar un intento concertado por obtener la participación de la más amplia diversidad de perspectivas posible, que incluya a grupos tanto organizados como no organizados de la sociedad civil y política.

V. CONCLUSIONES

En este estudio se ha sostenido que la participación activa de la sociedad civil y el fortalecimiento del aparato estatal no son iniciativas mutuamente excluyentes, ni tan siquiera contradictorias. Esta es la idea central del concepto de “sinergia estado-sociedad”. Si las instituciones están debidamente diseñadas, es posible crear un círculo virtuoso que robustezca tanto al estado como a la sociedad. Este es un aspecto especialmente importante de recalcar en la actualidad, debido a la corriente de gran parte de los estudios realizados sobre la “nueva gestión pública” que proponen la delegación de responsabilidades del estado a actores de la sociedad a través del mercado. Los casos presentados aquí muestran que el empoderamiento de la sociedad no implica el debilitamiento ni la reducción del tamaño o de las capacidades del estado (Ver Anexo 1 – *Resumen de los Estudios de Caso* en la Sección VII). En efecto, revelan que lo cierto es precisamente lo contrario. Tanto el estado como la sociedad se fortalecen más cuando se establecen mecanismos que le permiten estimularse mutuamente, creando así un ciclo de retroalimentación positiva que puede conducir a mejoras significativas en la gobernabilidad tanto a corto como a mediano y largo plazos (Ver Anexo 2 – *Resumen de las Lecciones para los Funcionarios del Banco Mundial* in Sección VII).

Para complementar la investigación desarrollada en el presente estudio, el Banco Mundial podría jugar un papel útil manteniendo su contribución a la investigación en dos direcciones diferentes. Primero, contactando a las personas y organizaciones que han participado en el diseño e implementación de los ejemplos mencionados así como en otros casos que hayan producido buenos resultados, las lecciones generales descritas podrán ser complementadas con una asesoría técnica más específica, necesaria para replicar estos ejemplos como "mejores prácticas" en otros contextos. Adicionalmente, a medida que el Banco continúa recopilando información sobre la ejecución de iniciativas semejantes alrededor del mundo, una base de datos completa puede ser creada para probar hipótesis utilizando métodos estadísticos y cuantitativos.

VII. ANEXOS

ANEXO 1: RESUMEN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

CASO	PROBLEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS	MECANISMO PRO RENDICIÓN DE CUENTAS	RESULTADOS/LECCIONES
<p>Elaboración participativa de presupuesto <i>Porto Alegre, Brasil</i></p>	<p>1) Ineficiencia, corrupción y desigualdades en la prestación de servicios de infraestructura y sociales.</p> <p>2) Clientelismo en las organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Elaboración participativa de presupuesto:</p> <ul style="list-style-type: none"> -10% del presupuesto/apertura total a la sociedad. -Tres niveles de participación (barrio, distrito, ciudad). -Sistema de votación ponderado en favor de los pobres. -Participación activa de la sociedad en la etapa de diseño. -Facilita salirse de los grupos clientelistas. -Extensión del gobierno (organizadores comunitarios pagados, centros distritales, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> -Rápido mejoramiento en la infraestructura y los servicios públicos en zonas pobres. -Fomenta el desarrollo de nuevos actores sociales. -Participación activa de los más necesitados. -Necesidad de equilibrar la descentralización con la supervisión centralizada.
<p>Instituto Federal Electoral <i>México</i></p>	<p>1) Acaparamiento de la burocracia por un solo partido /grupo de interés.</p> <p>2) Corrupción generalizadas durante la prestación de los servicios.</p>	<p>Instituto Electoral Independiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Consejo General administrado por los ciudadanos. -Reuniones públicas y representación de los partidos. -Participación activa de la sociedad en la etapa de diseño. -Supervisado por otros organismos de rendición de cuentas gubernamentales. -Servicio civil robusto. -Capacitación de 1 millón de voluntarios 	<ul style="list-style-type: none"> -Imparcialidad sin precedentes en las elecciones del año 2000. -Elevados niveles de confianza y legitimidad en la nueva institución. -Participación activa de los más pobres. -Valor de la saturación de la afiliación política. -Nuevos organismos independientes como palancas estratégicas para la reforma del estado.

CASO	PROBLEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS	MECANISMO PRO RENDICIÓN DE CUENTAS	RESULTADOS/LECCIONES
Reformas policial y escolar <i>Chicago</i>	Prestación de servicios ineficaz	<p>Consejos Escolares Locales:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Organismo supervisor autónomo administrado por los ciudadanos. -Elecciones abiertas de los miembros. -Facultades altamente institucionalizadas (presupuesto, contratación/despido de los directores(as), plan de mejoramiento escolar, etc.) -Resultado de presión pública <p>Policía con la comunidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Participación de los ciudadanos en la identificación y soluciones de los problemas. -No completamente institucionalizada. 	<ul style="list-style-type: none"> -Rápido mejoramiento de la prestación de servicios. -Participación activa de los más pobres. -Importancia crucial de la institucionalización. -Necesidad de equilibrar la descentralización con la supervisión centralizada
Descentralización y desarrollo rural <i>México</i>	<p>1) Ineficiencia, corrupción y desigualdades en la provisión de infraestructura.</p> <p>2) Clientelismo en las organizaciones de la sociedad.</p>	<p>Comités de Solidaridad de Oaxaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Sustentados en prácticas sociales ya existentes -Divulgación de la fórmula de distribución. -Requisitos de la distribución interna de recursos del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> -Importancia del “capital social horizontal” -Importancia la transparencia -Participación activa de los más pobres. -Problema de planeación “de arriba hacia abajo” -Problema de falta de institucionalización.
Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas <i>Estados Unidos</i>	Lagunas jurídicas y cumplimiento ineficiente "de arriba hacia abajo" de la ley y las normas del gobierno	<p>Inventario Nacional de Sustancias Tóxicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -“ Regulación Populista Maxi-Min”. -Esfuerzos proactivos del estado por estimular la participación. 	<ul style="list-style-type: none"> -La información puede ser arma poderosa cuando la utilizan los actores sociales y grupos de interés. -Sinergia entre la movilización de la sociedad y la regulación

CASO	PROBLEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS	MECANISMO PRO RENDICIÓN DE CUENTAS	RESULTADOS/LECCIONES
		-Comunidad ambientalista activa.	gubernamental.
Comisarías de policía para la defensa de las mujeres <i>Brasil</i>	Tratamiento inequitativo a un grupo marginado por parte de un organismo del gobierno	Comisarías de policía para la defensa de las mujeres: -Comisarías de policía separadas administradas por mujeres, con mujeres y para mujeres. -Sustentadas en prácticas sociales anteriores y estimulados por la movilización social. -Grupos de la sociedad capacitar a servidores públicos.	-Deterioro de los nexos entre la sociedad civil del estado condujo al retorno de las prácticas anteriores. -Importancia de la ubicación institucional.
Iniciativas anticorrupción de comunidades de base <i>India</i>	1) Ineficiencia, corrupción y desigualdad en la provisión de infraestructura y servicios sociales. 2) Aprovechó mecanismos participativos ya existentes.	Auditoría social (MKSS): -Investigación independiente sobre los gastos del gobierno -Audiencias públicas. -Protestas públicas. “Comités de Vigilancia” informales (RKS): - Supervisión autónoma de las tiendas de relaciones. -Publicación de precios y muestras de bienes.	-Participación activa de los más pobres en actividades de gran complejidad. -Alternativa más participativa en relación con medidas relativamente débiles como la “Tarjeta de Puntuación de Bangalore”. -Importancia de la institucionalización de los mecanismos participativos. -La rendición de cuentas impulsada por la sociedad no depende necesariamente de la presencia de funcionarios públicos reformistas.

ANEXO 2: RESUMEN DE LAS LECCIONES PARA LOS FUNCIONARIOS DEL BANCO MUNDIAL

PUNTO DE PARTIDA	DISEÑO	EJECUCIÓN	OTROS
<p>1) Tener en cuenta ventajas comparativas entre la participación en la preparación para el mercado global..</p> <p>2) Responder a las protestas y exigencias de la sociedad.</p> <p>3) Buscar prácticas anteriores prevaletentes en la sociedad.</p>	<p>1) Trabajar de cerca con los actores de la sociedad en el diseño de mecanismos participativos.</p> <p>2) Institucionalizar plenamente los mecanismos por medio de la ley (participar con la rama legislativa y los partidos políticos).</p> <p>3) La apertura total (“rendición de cuentas diagonal”) promete un potencial mucho mayor que la apertura parcial (“rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad”, “rendición de cuentas vertical directa”).</p>	<p>1) La información en la transparencia deben complementarse con la extensión y la estimulación activa de la participación de la sociedad.</p> <p>2) Incentivar la capacitación de los funcionarios públicos por parte de actores de la sociedad.</p> <p>3) La reforma se da más fácilmente en organismos nuevos en independientes.</p> <p>4) La descentralización debe complementarse con una supervisión centralizada.</p> <p>5) Seleccionar personas de altas capacidades y reputación para conducir las iniciativas de sinergia estado-sociedad.</p>	<p>1) A los mecanismos participativos se les debe considerar como complementos, y no como reemplazos, de las burocracias profesionales y bien financiadas.</p> <p>2) La multiplicación de la pluralidad y la afiliación política suelen ser más eficaces que el aislamiento.</p>

VI. BIBLIOGRAFÍA

Abers, Rebecca (1998) "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil," *Politics & Society*, Vol. 26, No.4, pp.511-538.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963) *The Civic Culture*, Princeton: Princeton University Press.

Arellano, David y Guerrero, Juan Pablo (2000) "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State," *Working Paper #88*, División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México.

Avritzer, Leonardo (2000) "Civil Society, Public Space and Local Power: A Study of the Participatory Budget in Belo Horizonte and Porto Alegre," *IDS-Ford Web Site* <www.ids.ac.uk/ids/civsoc/index.html>

Baiocchi, Gianpaolo (2001) "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory," *Politics & Society*, Vol. 29, No.1, pp.43-72.

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José (2000) *La Mecánica del Cambio Político en México*, Ciudad de México: Cal y Arena.

Behn, Robert (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: Brookings Institution.

Cárdenas Gracia, Jaime (2000) *Estudios Jurídicos en Torno al Instituto Federal Electoral*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Chhibber, Anthony (1997) "The State in a Changing World," *Finance and Development*, Vol. 34, No.3, pp.17-20.

Cornelius, Wayne, Craig, Ann y Fox, Jonathan, ed. (1994) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies.

Dresser, Denise (1994) "Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy of Regime Legitimation," en: Cornelius, Craig y Fox, ed. (1994), pp.143-166.

Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy*, Berkeley: Universidad de California Press.

----- (1996a) "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide," *World Development*, Vol.24, No.6, pp.1033-1037.

----- (1996b) "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy," *World Development*, Vol. 24, No.6, pp. 1119-1132.

Fearon, James (1999) "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance," en: Przeworski, y otros, eds., (1999), pp.55-97.

Fox, Jonathan (1994) "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico," *World Politics*, Vol.46, No.2, pp.151-84.

----- (2000) "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion", presented at the conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8, 2000.

----- (2002) "La Relación Recíproca entre la Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas," *Política y Gobierno*, Vol. 9, No.1, pp.95-133.

- Fox, Jonathan y Aranda, Josefina (1996) *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds*, La Jolla: Center for U.S.-Mexico Studies.
- Fung, Archon (2001) "Accountable Autonomy: Toward Empowered Deliberation in Chicago Schools and Policing," *Politics & Society*, Vol.29, No.1, pp.73-103.
- Fung, Archon y O'Rourke, Dara (1998) "Reinventing Environmental Regulation From the Grassroots Up: Explaining and Expanding the Success of the Toxics Release Inventory," <web.mit.edu/dorourke/www/pub.html>. Versión modificada publicada en *Environmental Management*, Feb. 2000, Vol.25, No.2, pp.115-127.
- Fung, Archon y Wright, Eric Olin (2001) "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, Vol.29, No.1, pp.5-41.
- Goetz, Anne Marie y Jenkins, Rob (2001) "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India," *Public Management Review*, Vol.3, No.3, pp.363-383.
- Grindle, Merilee (1996) *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton: Princeton University Press.
- IFE (2000a) *The Mexican Electoral Regime and the Federal Elections of the Year 2000*, Ciudad de México: IFE.
- IFE (2000b) *Proceso Electoral Federal 2000: Datos y Numeralia Más Importantes*, Ciudad de México: IFE.
- IFE (2000c) "Características del Servicio Profesional Electoral," Ciudad de México, IFE. Available at <http://www.ife.org.mx/wwwife/servici1.htm>.
- Jackson, Brooks (1990) *Broken Promise: Why the Federal Election Commission Failed*, Nueva York: Priority Press.
- Jenkins, Rob y Goetz, Anne Marie (1999a) "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India," *Third World Quarterly*, Vol. 20, No.3, pp. 603-622.
- Jenkins, Rob y Goetz, Anne Marie (1999b) "Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption: Lessons from the Indian Experience," *IDS Bulletin*, Vol. 30, No.4, 1999, pp.39-49.
- LaForge, Amanda (1996) "The Toothless Tiger-Structural, Political and Legal Barriers to Effective FEC Enforcement: An Overview and Recommendations," *Administrative Law Journal*, Vol. 10, No. 351.
- Lujambio, Alonso (2002) "Dinero y Democratización: El Financiamiento y la Fiscalización de los Partidos Políticos en la Transición Mexicana a la Democracia, 1988-2000," Ciudad de México: IFE. See <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/ponencias/al.html>
- Mellado Hernández, Roberto (2001) *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, Ciudad de México: Plaza y Valdés.

- Molinar Horcasitas, Juan (1996) "Renegotiating the Rules of the Game: The State and Political Parties," en: M. Serrano y V. Bulmer-Thomas, eds. *Rebuilding the State: Mexico After Salinas*, London: Institute of Latin American Studies. Universidad de Londres, pp. 25-40.
- Navarro, Zander (1998) "Participation, Democratizing Practices and the Formation of a Modern Polity—the Case of "Participatory Budgeting" in Porto Alegre, Brazil (1989-1998)," *Development*, Vol.41, No.3, pp.68-71.
- Nelson, Sara (2002) "Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil," en: *Rereading Women in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Gender*, Jennifer Abbassi y Sheryl L. Lutjens, eds., Rowman y Littlefield.
- Nylen, William (2002) "Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil," *Comparative Politics*, Vol. 34, No.2, pp. 127-145.
- McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No.1, pp.165-179.
- O'Donnell, Guillermo (1994) "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, Vol.5, No.1.
- (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies," en: Schedler, y otros (1999), pp. 29-52.
- Olvera, Alberto (2001) *Movimientos Sociales Prodemocráticos, Democratización y Esfera Pública en México: El Caso de Alianza Cívica*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- O'Rourke, Dara (2001) "Community-Driven Regulation: Towards an Improved Model of Environmental Regulation in Vietnam," <web.mit.edu/dorourke/www/pub.html>. Forthcoming in *Livable Cities: The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*, Peter Evans, ed., Universidad de California.
- Oxhorn, Phillip (2001) *La Construcción del Estado por la Sociedad Civil: La Ley de Participación Popular de Bolivia y el Desafío de la Democracia Local*, Documentos de Trabajo del INDES, Washington: IDB.
- Paul, Samuel (1992) "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control," *World Development*, Vol.20, No.7, pp.1047-1060.
- Pope, Jeremy (2000) *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlin: Transparency International.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (1996) "La Observación Electoral: Una Modalidad de la Militancia Ciudadana," *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 2, pp.23-40.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard, eds., (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Soederberg, Susanne (2001) "From Neoliberalism to Social Liberalism: Situating the National Solidarity Program Within Mexico's Passive Revolutions," *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No.3, pp.104-123.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences & Reform*, Nueva York: Cambridge University Press.

Sadek, Maria Teresa y Batista Cavalcanti, Rosangela (2000) "The Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms," presented at the conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8, 2000.

Santistevan de Noriega, Jorge (2000) "The Ombudsman Institution and Accountability in Societies in Transition," presented at the conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8, 2000.

Schedler, Andreas (1999a) "Conceptualizing Accountability", en: Schedler, y otros, eds. (1999), pp. 13-28.

----- (1999b) "Las Comisiones y la Pirámide: Notas Sobre la Conflictiva Recentralización del Poder en el IFE," *Política y Gobierno* 6, no.1, pp. 187-222.

Schedler, Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc, eds. (1999) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynne Rienner.

Sherman Grant II, Don (1997) "Allowing Citizen Participation in Environmental Regulation: An Empirical Analysis of the Effects of Right-to-Sue and Right-to-Know Provisions on Industry's Toxic Emissions," *Social Science Quarterly*, Vol.78, No.4, pp.849-873.

Smulovitz, Catalina (2000) "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms," próximo a publicarse en: José María Maravall y Adam Przeworski, eds., *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.

Smulovitz, Catalina y Peruzzotti, Enrique (2000a) "Societal and Horizontal Controls: Two Cases About a Fruitful Relationship," presentado en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America," The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8, 2000.

----- (2000b) "Societal Accountability in Latin America," *Journal of Democracy*, Vol.11, No.4, pp.147-158.

Stigler, George (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol.2, pp.3-21.

Tendler, Judith (1997) *Good Government in the Tropics*, Baltimore: Johns Hopkins.

U.S. Environmental Protection Agency (1995) "National Air Quality and Emissions Trends Report, 1995".

Varshney, Ashutosh (1999) "Democracy and Poverty," Informe de la Conferencia sobre el Desarrollo Mundial-2000, organizado por el U.K. Department for International Development y el Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, Inglaterra, Agosto 15-16, 1999.

Vellinga, Menno, ed. (1998) *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder: Westview.

----- (1998) "The Changing Role of the State in Latin America," en: Vellinga, ed. (1998), pp.1-26.

Wallis, Joe y Dollery, Brian (2001) "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries," *World Development*, Vol.29, No.2, pp.245-263.

Weingast, Barry (1997) "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*, Vol.91, No.2.

Woldenberg, José (2001) "Lessons from Mexico," *Journal of Democracy*, Vol.12, No.2, pp.151-156.

----- (2002) *La Construcción de la Democracia*. Ciudad de México: Plaza y Janés.

World Bank (1997) *World Development Report: The State in a Changing World*, Oxford University Press.