

1 RENDICIÓN DE CUENTAS: UN CAMPO CONTENCIOSO (A MANERA DE INTRODUCCIÓN)

Alejandro Monsiváis Carrillo¹

Una de las convicciones que se está afianzando en la cultura política de la sociedad mexicana se puede describir como la esencia misma del *accountability*: que el ejercicio legítimo del poder político debe estar sujeto al control de aquellos sobre los que se ejerce tal poder. Esta convicción va en un sentido opuesto a una arraigada tradición de opacidad en el ámbito de la autoridad política. Hasta hace poco tiempo, lo mismo en México que en otros países latinoamericanos, era cuestión de sentido común pensar en la política como una actividad que servía de parapeto para ocultar prácticas de corrupción y particularismo. Todavía, de hecho, es muy difícil pensar que haya alguien convencido de que se han erradicado las prácticas que vulneran los intereses públicos de las instituciones estatales. La centralidad que tienen actualmente los temas de transparencia y rendición de cuentas, sin embargo, es ilustrativa del interés –compartido por ciudadanos, organizaciones civiles, agentes internacionales y actores políticos–, por identificar los mecanismos que permiten controlar y poner límites al uso del poder político. Pensando en contribuir en ese sentido, los ensayos que componen este volumen aportan reflexiones a propósito de las relaciones entre rendición de cuentas, ciudadanía y sociedad civil. El propósito de esta introducción es proporcionar algunas claves para contextualizar las concepciones participativas de la rendición de cuentas.

1.1 Rendición de cuentas, Democracia y Estado de Derecho

La rendición de cuentas, como ha sido señalado por Schedler,² es un concepto con expectativas modestas: implica admitir que el poder político no puede ser controlado por completo. El poder político siempre tendrá márgenes de indeterminación, incertidumbre y opacidad. La contribución del concepto de rendición de cuentas, entonces, consiste en identificar dos condiciones que posibilitan ejercer un cierto control sobre el poder político. La primera, *enforcement*, designa la capacidad de someter al poder a la amenaza de sanciones y castigos; la segunda, “responsividad” (*answerability*), supone un ejercicio transparente del poder, e incluye la exigencia de justificar las acciones políticas.

¹ Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, Área de Sociología Política y Económica. Correo electrónico: amonsivais@institutomora.edu.mx

² Schedler, Andreas, (1999), “Conceptualizing Accountability” en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, pp. 13- 28.

De qué manera se pueden promover acciones y reformas institucionales que fortalezcan la capacidad de los *principales* (ciudadanos y representantes políticos), para controlar el desempeño de sus *agentes* (representantes políticos y funcionarios de la administración pública), es una interrogante presente en la mayor parte de los países latinoamericanos. En el mismo sentido, es también una cuestión central averiguar cómo promover que la justificación pública del ejercicio de la autoridad se convierta en un principio rector de la actividad política. Las preguntas acerca de la rendición de cuentas ocupan, de hecho, una posición central en los países de democratización reciente.

En América Latina, el tema de la rendición de cuentas aparece vinculado con la preocupación por la "calidad" de la democracia.³ A la vuelta del año 2000, la tercera ola de la democracia había alcanzado casi por completo a la región latinoamericana.⁴ Sin embargo, el desempeño de los sistemas políticos de estos países mostraba tendencias dispares con respecto a las características de las democracias consolidadas en la primera y segunda olas. Entre los países latinoamericanos, la normalización de la competencia por el poder político no trajo consigo un repunte en la confianza de los ciudadanos en los partidos y sus representantes. Tampoco la universalidad del derecho al voto se tradujo en el respeto pleno de los derechos humanos; ni la equidad formal de democracia ha contribuido a disminuir las profundas desigualdades sociales en la región. De hecho, los actos de corrupción entre las elites políticas siguen persistiendo hasta la fecha, al igual que la manipulación clientelar de los sectores sociales más depauperados. Para los analistas, pronto resultó evidente que la democracia en América Latina adoptaba rasgos más "iliberales" que liberales, y parecía ser más "delegativa" que representativa.⁵

Dadas estas circunstancias, los debates sobre la democracia en la región dejaron atrás las preocupaciones por las transiciones políticas. Se comenzó a poner énfasis en explicar la precaria institucionalización de los principios de representación y decisión popular en las democracias latinoamericanas. Pronto se hizo evidente que, como señaló O'Donnell, además de institucionalizar el sistema de partidos, el congreso o las instituciones electorales, era necesario contrarrestar la presencia de *otra* institucionalización.⁶ Una institucionalización definida por un conjunto de reglas informales que se contraponen al carácter generalizado de las normas jurídicas y administrativas sancionadas por el Estado. La persistencia de esos conglomerados de reglas informales distorsiona la capacidad del Estado para tener el control efectivo de su propio territorio, a través de las ramas de la administración pública y del sistema legal. Sin cumplirse un conjunto de condiciones básicas en materia de legalidad e institucionalidad política, la democracia puede perdurar, pero en condiciones precarias.

³ Cfr. Hartlyn Jonathan, (2002), "Democracy and consolidation in contemporary Latin America: current thinking and future challenges", en Joseph S. Tulchin y Amelia Brown, *Democratic Governance and Social Inequality*, Boulder, Co., Lynee Rienner, pp. 103-30; y Guillermo O'Donnell, (2004), "Human Development, Human Rights and Democracy" en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullerell y Osvaldo M. Izzetta (ed.) *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame, Indiana, pp. 9-92.

⁴ El reporte del PNUD sobre la democracia en América Latina es elocuente con respecto a los avances alcanzados en materia de "democracia electoral". Cfr. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2004), *La Democracia en América Latina*, Buenos Aires.

⁵ Cfr. O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm.1, pp. 55-90.

⁶ Cfr. O'Donnell, Guillermo (1997), "Otra institucionalización", en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, Latinoamericana, pp. 305-330.

El debate sobre la “calidad de la democracia” ha contribuido a llamar la atención con respecto a que el adecuado funcionamiento de la democracia necesita de un entorno institucional capaz de hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas. La idea de la “calidad de la democracia” pretende ir más allá de una concepción restringida de las condiciones propicias para una poliarquía. O'Donnell ha señalado explícitamente que los fundamentos normativos de la democracia suponen una concepción moral del ser humano como *agente*.⁷ Esto supone que los individuos tienen la capacidad de promover su autodeterminación y desarrollo en libertad. Para convertirse en agentes deben ser respetados sus derechos fundamentales y sus libertades de participación política. En este razonamiento, para promover la *agencia ciudadana*, la democracia no solamente necesita de elecciones libres, competitivas y periódicas. Un estado democrático requiere, además, de un sistema legal que respalde los derechos y garantías de los ciudadanos. Es decir, requiere articularse con la estructura de un Estado de Derecho.

El Estado de Derecho es una estructura institucional que organiza, coordina y equilibra las relaciones de poder entre los integrantes de una comunidad política, con base en un sistema legal. De acuerdo con Magaloni⁸, el Estado de Derecho es un ordenamiento institucional que resuelve dos tipos de dilemas: un dilema “Hobbesiano” y uno “Madisoniano”. El dilema “Hobbesiano” designa las dificultades que encuentran los individuos para coordinar sus acciones, y preservar sus bienes y su integridad, en un contexto donde rige la ley del más fuerte. Sin una estructura normativa que proporcione seguridad a los individuos, las posibilidades de formar una asociación política serían prácticamente nulas. Como en el “dilema del prisionero”, en el “estado de naturaleza” ninguna persona tiene incentivos para cooperar si no tiene la seguridad de que los otros agentes también actuarán cooperativamente. El Estado resuelve este dilema mediante el establecimiento de un orden político que tiene la función de impartir justicia entre la sociedad civil y los individuos particulares. Pero entonces, al establecerse un poder central que concentra el poder para hacer uso legítimo de la violencia, se genera otra situación problemática: se trata del dilema “Madisoniano”. El Estado tiene entonces la capacidad de hacer un uso indebido de su fuerza en detrimento de los derechos y garantías de los ciudadanos. Para evitar la concentración de poder y las posibles acciones contra la libertad, es necesario dividir el poder que está en manos de quienes tienen el control del Estado. Una forma de lograr esto es apegarse a la recomendación de distinguir entre las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Otros sistemas han procurado reforzar esta distribución funcional por medio de un sistema de pesos y contrapesos. De esta manera se busca obtener un equilibrio al contraponer funciones e intereses entre las partes que integran al Estado. Algunos sistemas políticos, adicionalmente al imperio de la ley, han establecido cortes constitucionales para fortalecer al Estado de Derecho. Estas cortes tienen atribuciones de revisión judicial, a fin de asegurar que las leyes promulgadas por las mayorías legislativas se apegan a los principios constitucionales y no perjudican a las libertades de los ciudadanos.⁹

⁷ O'Donnell, (2004), “Human Rights, Human Development, and Democracy”, *op. cit.*

⁸ Magaloni, Beatriz, (2003), “Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 266-306.

⁹ Maravall, José María y Adam Przeworski, (2003) “Introduction” en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, pp. 1-18; véase también: Holmes, Stephen, (2003), “Lineages of the Rule of Law” en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 19-61.

Una vez establecida la estructura institucional del Estado de Derecho, la rendición de cuentas se convierte en el mecanismo que pone en funcionamiento los sistemas de control mutuo y recursivo entre agentes y poderes en el sistema político. Desde esta perspectiva, fenómenos como el carácter plebiscitario y “delegativo” de muchas democracias actuales, la persistencia de corrupción en la administración pública, la continua violación de derechos humanos y, en general, la inseguridad jurídica de la ciudadanía, se pueden entender como consecuencias de la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas y del Estado de derecho en los países latinoamericanos.

1.2 Un campo contencioso: rendición de cuentas y participación ciudadana

La centralidad de la rendición de cuentas para la “calidad de la democracia” y el fortalecimiento del Estado de Derecho ha convertido el estudio de las modalidades de la rendición de cuentas en un campo dinámico, productivo e, inclusive, contencioso. La investigación acerca de la rendición de cuentas ha buscado conocer los alcances y limitaciones de diversos sistemas de control. Se puede decir que este debate fue propiciado cuando se encontraron limitaciones intrínsecas en los procedimientos de *accountability* de las democracias funcionales. En la tradición del gobierno representativo, los procedimientos de la democracia se interpretan como mecanismos retrospectivos de rendición de cuentas entre el electorado y los representantes.¹⁰ A través de elecciones competitivas, limpias y regulares, los ciudadanos pueden premiar y castigar el desempeño de sus representantes. Pero esta vía, aún funcionando óptimamente, se reveló inadecuada para tener un control efectivo sobre las acciones de los gobernantes. Por así decirlo, las elecciones son un mecanismo poco fino para premiar y castigar la “multidimensionalidad” del desempeño gubernamental.¹¹ Por esta razón adquirió centralidad la concepción horizontal de la rendición de cuentas. Esta modalidad de rendición de cuentas designa a los mecanismos que, a través de contraponer voluntades políticas y funciones concretas, permite que los poderes estatales se controlen entre sí.¹² Al propio tiempo, también se introdujo una dimensión *social* del *accountability*, que pone énfasis en la capacidad de los actores sociales para imponer costos y sanciones de distinto tipo a los representantes políticos.

Ahora bien, la manera en que se interpreta la modalidad “ciudadana” de la rendición de cuentas no es unívoca. De hecho, es uno de los principales campos de disputa, tanto en el plano conceptual como en el de las reformas empíricas. Pero las disputas emanan no tanto de cuestionarse si es necesaria o posible la participación de la ciudadanía y la sociedad civil en los procesos de rendición de cuentas; en general, inclusive las visiones más restrictivas conceden que la influencia de la opinión pública y de la ciudadanía puede tener efectos benéficos para las instituciones políticas. Las diferencias se encuentran en otro campo: en el significado que se le atribuye a la rendición de cuentas en la que se involucran actores no-gubernamentales. Las maneras en que se interpreta la relación

¹⁰ Véase: Manin, Bernard, (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹¹ Cfr. Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes, (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹² O'Donnell, Guillermo, (2003), “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 34-54; Mainwaring, Scott, (2003), “Introduction. Democratic Accountability in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp.3-33.

entre rendición de cuentas y participación ciudadana adquieren su sentido en contextos político-culturales más amplios (véase, al respecto, los capítulos dos y cinco de este volumen). En este campo, al igual que en otros de la vida social, los conceptos se articulan con sistemas de prácticas culturales que influyen en sus connotaciones específicas.¹³ Implementar un sistema de rendición de cuentas en la función pública, para algunos, puede ser equivalente a llenar las oficinas gubernamentales con formatos para exponer inconformidades; para otros, significa que debe haber miembros ciudadanos en la supervisión del proceso integral de las políticas públicas.

Las diferencias en las interpretaciones de la rendición de cuentas que involucra a la ciudadanía, también pueden explicarse por diferencias en los supuestos normativos de cada tradición política. En el plano de la teoría de la democracia, por ejemplo, la participación de la ciudadanía adquiere distintos sentidos, según sea la interpretación del proceso democrático (véase, en ese sentido, el capítulo tres). Ciertas teorías de la democracia apuestan poco a concepciones sustantivas de participación, pues encuentran más dificultades que ventajas en esta idea. Si se trata de cumplir con el ideal de la participación efectiva de todos los ciudadanos en los asuntos públicos, por ejemplo, surge el problema de la implementación de este principio. Los mecanismos de democracia directa –referéndum, plebiscito– suscitan justificadas sospechas: son fácilmente manipulables y, en aras de la “voluntad general” de todos los ciudadanos, se pueden cometer arbitrariedades. Además, no se puede gobernar cotidianamente llamando a todos los empadronados a que decidan cada aspecto de la política pública. Por lo tanto, se trata de mecanismos útiles y necesarios, pero más bien propios de situaciones extraordinarias.

De la misma forma, la idea de participación ciudadana se interpreta con escepticismo cuando salen a relucir las cuestiones de la efectividad y la eficacia de la gestión estatal. La complejidad administrativa de las tareas del Estado requiere de una especialización que el común de los ciudadanos no puede aportar. Por eso, abrir los procesos de decisión y administración al escrutinio y participación de los legos se considera inviable. Sin embargo, este escepticismo también proviene de una visión simplificada de la estructura estatal y del proceso político. Las dimensiones de la administración pública, en los estados contemporáneos, y el número de cuestiones que deben ser resueltas con eficacia impiden que los procesos de decisión y control se lleven a cabo centralizadamente. La creación de estructuras descentralizadas y autónomas en la administración pública favorece un mejor rendimiento y genera oportunidades para que se involucren activamente agentes no-gubernamentales.¹⁴

¹³ Para decirlo en un sentido fuerte: se trata de una contienda en la que se pone en juego la *hegemonía* de una visión política. Pudiera parecer un poco trasnochado, e innecesariamente activista, emplear el concepto de hegemonía en una época escéptica con respecto a la función de las ideologías en la vida política. No obstante, desde el pensamiento deconstructivo y post-estructuralista (es decir, post-marxista), una defensa del concepto de hegemonía como categoría central de análisis político contemporáneo la realiza Ernesto Laclau. Véase: Laclau (2000), «Identity and Hegemony: The Role of Universality in the Constitution of Political Logics», en Judith Butler, Ernesto Laclau y Slavoj Žižek (eds.), *Contingency, Hegemony and Universality*, Londres: Verso, pp. 44-90.

¹⁴ Existen propuestas específicas que, atribuyéndole un papel central a la administración estatal, promueven, no obstante, una descentralización de sus funciones a través de un sistema coordinado por asociaciones de ciudadanos –evitando, al mismo tiempo, la alternativa estándar: privatizar los servicios públicos. Véase: Hirst, Paul (1993), *Associative Democracy*, Amherst, University of Massachusetts Press.

En el campo específico de la rendición de cuentas, también surgen dudas motivadas por el hecho de que la participación ciudadana no puede convertirse en una especie de reemplazo funcional de la rendición de cuentas electoral e intraestatal. Desde esta visión, se considera aceptable valorar a una ciudadanía informada y dispuesta a exigir sus derechos. Pero no caben dudas con respecto a que la tarea de hacer rendir cuentas a los funcionarios públicos la tienen que cumplir, principalmente, los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal y, en el caso de los representantes políticos, un sistema electoral bien aceitado y competitivo.¹⁵ Este señalamiento es pertinente para contrarrestar la simpleza de ciertos idealismos –que tienden a buscar solución a los males de la política en las virtudes ciudadanas. Pero trata con demasiada prisa las contribuciones a la política democrática y a la rendición de cuentas que son posibles desde el campo de la sociedad civil y de la participación ciudadana.

Las reticencias hacia la participación ciudadana se deben también a que se tiene una imagen de la sociedad en la que los individuos, o forman parte de las elites, o son parte de las masas. Sin embargo, una valoración adecuada de la relevancia de lo social para los procesos políticos tiene que salir de un marco tan estrecho. En ese sentido, el concepto de sociedad civil proporciona una interpretación más compleja de las prácticas ciudadanas.¹⁶ De entrada, es preciso señalar que el concepto de sociedad civil implica una visión distinta de la estructura de la sociedad. La sociedad civil, antes que un cúmulo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), es un ámbito societal funcionalmente diferenciado del Estado y el mercado. Lo que establece la diferencia es que el medio de coordinación social en la sociedad civil es la comunicación potencialmente no distorsionada; en cambio, los medios de coordinación del Estado y de la economía son, respectivamente, el poder político-administrativo y el dinero. La existencia de la sociedad civil, entendida de esta forma, está posibilitada por la vigencia efectiva de un conjunto de derechos fundamentales: libertad de expresión, de creencias, de asociación, etc. La vigencia de tales derechos hace que el espacio civil esté constituido por formas diversas de asociación, instituciones de socialización y cultura, públicos plurales y movimientos sociales.

La sociedad civil, vista desde esta perspectiva, tiene asociado un potencial utópico: la posibilidad de generar las condiciones para una modernización cultural de la sociedad. Es decir, en este espacio se pueden generar condiciones para que los agentes sociales se relacionen críticamente con las tradiciones y sus normas sociales. A la vez, a través de la multiplicidad de dinámicas asociativas, tales agentes pueden producir normas y tradiciones post-convencionales; es decir, cuya validez depende del acuerdo razonado de los participantes. Realizar este potencial implica que los movimientos auto-reflexivos en la sociedad civil deben respetar los límites funcionales de los distintos subsistemas sociales. En otras palabras, por su misma pluralidad y movilidad, los proyectos de la sociedad civil no pueden convertirse en los ejes de coordinación de la política y la economía. Sin embargo,

¹⁵ Véase, al respecto, Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Sober Shugart, (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring and Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 79- 131.

¹⁶ La exposición que sigue se basa en Jean Cohen y Andrew Arato, (1992), *Civil Society and Political Theory*, Massachussets Intstitute of Technology Press. El análisis de la democratización en México desde esta perspectiva se desarrolla en Alberto Olvera, (1997), "Civil Society and Political Transition in Mexico», en *Constellations*, vol. 4, no. 1, Nueva York; Olvera, Alberto, (2003) "Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México", en Alberto Olvera (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Veracruzana, pp. 42-70; y Ernesto Isunza, (2001), *Las tramas del alba*, México, CIESAS- Porrúa.

el punto consiste en que *sí* pueden tener *influencia* en los sistemas político y económico. Esto se debe a que el espacio de la sociedad civil no solamente constituye un entramado de redes asociativas. La sociedad civil es, de igual forma, un espacio de relación crítica con el estado, la política y la economía a través de la opinión pública y de movimientos sociales contestatarios.¹⁷ Si se considera que la discusión acerca de la validez y la legitimidad de la política es posible para cualquiera que aspire a dejarse convencer por la fuerza del mejor argumento, las “políticas” de la sociedad civil son significativas en la medida en que ponen en práctica la capacidad de valorar críticamente, no sólo la eficacia de las políticas, sino también su moralidad.

En esta línea, los procesos de democratización en América Latina, de acuerdo con Avritzer¹⁸, se pueden interpretar como el resultado de una renovación en la moralidad de las prácticas políticas impulsadas, en buena medida, por diversos movimientos civiles. A diferencia de una cultura política instrumental, con respecto a las instituciones democráticas, particularista y basada en una concepción nacional-popular, masificada de los ciudadanos, las luchas por hacer efectivos los valores de la democracia contribuyeron sustantivamente a impulsar los procesos de transición. El punto radica en que la transformación en la cultura política y la renovación de la moralidad pública no provinieron exclusivamente de las elites, sino del campo de una sociedad civil emergente y plural. Con esto no se pretende idealizar a las ONG y a los ciudadanos; nada en las prácticas asociativas de la ciudadanía garantizan que éstas sean “democráticas”. Se trata de apuntar el giro interpretativo que resulta de ver a las prácticas ciudadanas como potencialmente generadoras de innovaciones políticas e institucionales.

Desde esta perspectiva, la participación de los ciudadanos y agrupaciones de la sociedad civil en los procesos de rendición de cuentas no pueden ser vistos solamente, en el mejor de los casos, como medios para descentralizar funciones y adoptar posturas “políticamente correctas” en la administración pública. La rendición de cuentas puede ser el resultado de la exigencia de la aplicación de la ley y el cumplimiento de la justicia, expresada por la ciudadanía. En este sentido, la función de la opinión pública como mecanismo de rendición de cuentas descentralizado, generado desde la sociedad civil, ha sido estudiada por Peruzzotti y Smulovitz. Estos autores han documentado casos en los que los medios masivos de comunicación, los movimientos sociales o las acciones de protesta han impuesto costos, simbólicos, materiales e institucionales, a los agentes políticos que incurren en prácticas de corrupción e ilegalidad.¹⁹

Por otra parte, la intervención de la opinión pública y la participación ciudadana puede generar innovaciones institucionales que fortalecen los valores de la democracia y la rendición de cuentas. Diversos estudios han puesto énfasis en los escenarios –organismos públicos autónomos, consejos gestores, instrumentos participativos– en los que la

¹⁷ Para una aproximación explicativa de las dinámicas de los movimientos contestatarios, véase, de Sidney Tarrow, (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁸ Avritzer, Leonardo, (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.

¹⁹ Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003), “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 309-332; Smulovitz, Catalina (2003), “How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition through Decentralized Mechanisms” en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.) *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 168-187; Peruzzotti, Enrique (2004), “Redefiniendo la Representación Política: La sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Primer Semestre, México, pp. 43-72.

ciudadanía cumple un papel activo en el control del poder político y en la supervisión de la política pública en sus distintas fases. Los “diseños discursivos” de Dryzek, el concepto de “Co-governance” de Ackerman, los “interfaces de rendición de cuentas” de Isunza, los “públicos participativos” de Avritzer, y el modelo del “Empowered Participatory Democracy” de Fung y Wright, entre otros, ilustran distintas formas de conceptualizar las experiencias innovadoras en materia de gobernación, participación y rendición de cuentas.²⁰ Estos estudios dan cuenta de diversas formas de innovación institucional que se realizan en escenarios administrativamente complejos, que sirven de espacios para la toma de decisiones políticas y el desarrollo de políticas públicas con base en la participación ciudadana y la deliberación pública. Desde este enfoque, la instalación de espacios deliberativos entre la formación de la opinión pública y la implementación administrativa, ofrece la posibilidad de hacer partícipes a los individuos, en condiciones de igualdad y equidad, en la toma de decisiones vinculantes y en la supervisión del ejercicio de la autoridad política.

En breve, se trata de enfatizar lo siguiente: en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas, existen diseños institucionales y experiencias valiosas que invitan a reflexionar en ellas y a promover reformas innovadoras. Desde luego, es de suponer que no todo el mundo comparte el mismo entusiasmo por impulsar dichas iniciativas. Comprensiblemente, los políticos y funcionarios públicos pueden ver con recelo la posibilidad de que un conjunto de ciudadanos –con intereses muy específicos y sin haber sido electos o designados expresamente–, accedan a información reservada o se involucren activamente en las políticas públicas. Pero estos recelos no les son exclusivos. Si se pretende que la misma política de transparencia debe ser implementada en las organizaciones civiles –principalmente en aquellas que reciben recursos públicos, o que con sus fondos realizan tareas de interés público–, es probable que muchos ciudadanos también se sientan incómodos con la idea de aplicar estándares de transparencia en sus propias agrupaciones. En este caso hay que recordar que, como dicen, si se trata de promover la calidad de la democracia a través de la rendición de cuentas, “el buen juez por su casa empieza”.

1.3 Organización del libro

El contenido de este libro es el resultado de integrar las perspectivas de personas que se desempeñan en distintos campos profesionales. Incluye contribuciones de activistas sociales y de personas que forman parte de la administración pública, lo mismo que de algunos más que hacen trabajo académico. Probablemente, uno de los aspectos a resaltar de esta combinación es la confluencia de intereses e inquietudes. Desde luego, los puntos de vista expresados en cada capítulo son responsabilidad propia de los autores, y no representan a las instituciones a las que pertenecen.

²⁰ Véase, al respecto: Ackerman, John (2004), “Co-governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, en *World Development*, vol. 32, núm. 3, pp. 447-463; Dryzek, John (1993), *Discursive Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press; Fung, Archon y Eric Olin Wright (eds.), (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso; Isunza, Ernesto (2004), *El reto de la confluencia: los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana. Dos casos para la reflexión*, Xalapa, Universidad Veracruzana, (Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 8); y Olvera, Alberto y Ernesto Isunza (2004), “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía”, en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, INDESOL, COMECSO, pp. 335-358.

La organización de las contribuciones sigue una lógica sencilla. Los primeros capítulos abordan diversas temáticas en un plano conceptual. Posteriormente, los trabajos se van centrando en aspectos más empíricos. De la misma forma, hay un deslizamiento paulatino desde la reflexión por la rendición de cuentas que acontece en los interfaces entre el Estado y la sociedad, hacia la que tiene lugar al interior de la sociedad civil misma. Es preciso mencionar que una constante en estos trabajos es el interés por las dimensiones normativas de las políticas de transparencia y rendición de cuentas. En el capítulo dos, Ernesto Isunza retoma diversos desarrollos propios con respecto al concepto de las interfaces societales de la rendición de cuentas. La discusión introduce el tema de los proyectos político-culturales y se desarrolla desde el punto de vista de la igualdad compleja –perspectiva elaborada por Michael Walzer. En el capítulo tres, Alejandro Monsiváis presenta las aportaciones de los debates acerca de la democracia deliberativa para interpretar la rendición de cuentas. El propósito de este capítulo es bosquejar algunos criterios normativos susceptibles de servir como guías para el análisis empírico. En el capítulo cuatro, Elisa Saldaña defiende una perspectiva “realista” de la democracia; es decir, una perspectiva que rescate los aspectos deseables del procedimiento democrático, sin incurrir en demasiadas idealizaciones. En esta intervención también se aboga por una concepción no-burocrática de la gestión pública. El trabajo de Felipe Hevia, en el capítulo cinco, todavía en un plano conceptual, reflexiona acerca de las dimensiones ideológicas, empíricamente discernibles, de las interpretaciones de la rendición de cuentas. Al analizar las distintas connotaciones que tiene el *accountability* en los proyectos corporativos, neoliberales y democráticos, elabora un argumento por una perspectiva centrada en los derechos ciudadanos.

El capítulo seis abre una discusión más aterrizada, por así decir, sin descuidar los aspectos conceptuales. Ana Luisa Viveros examina los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y contraloría social, y reflexiona acerca de los proyectos participantes en la convocatoria “Transparencia y Contraloría Social”, del Programa de Coinversión Social 2004 del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). De la misma manera, en el capítulo siete, Sergio García y Cristina Cobos pasan revista a diversos aspectos del asociacionismo en México y su relación con la rendición de cuentas. Este capítulo contiene una reflexión acerca del contexto internacional que promueve la rendición de cuentas, cita, además, algunas de las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil para promover el *accountability*, menciona algunas de las modificaciones a los marcos legales en tal sentido, y apunta algunas de las disyuntivas para las organizaciones civiles en la coyuntura política mexicana. En el capítulo octavo, Maylí Sepúlveda apunta el hecho de que, lo mismo en el plano internacional que en el doméstico, las ONG se han convertido en motivo de suspicacia financiera y en objeto de escrutinio. La autora reflexiona acerca del desafío que representa, en este contexto, fortalecer las condiciones de transparencia al interior de estas organizaciones. Finalmente, el capítulo nueve es un detallado informe de investigación desde una perspectiva innovadora. En este artículo, Alberto Hernández Baqueiro, analiza el caso de una organización dedicada a la promoción de la salud sexual y la prevención del VIH-SIDA, para analizar las relaciones entre estructura ética de la asociación y su cultura organizacional. Este capítulo, al igual que los dos anteriores, aborda directamente la discusión a propósito de la rendición de cuentas al interior de las organizaciones civiles.

...

Los trabajos que conforman este libro fueron presentados en el IV Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector "Sociedad Civil en México: identidad y retos en un entorno global", organizado por el Centro Mexicano de Filantropía y la Universidad Anáhuac, en octubre de 2004. Dichos trabajos, y algunos más, que no aparecen en esta colección, fueron discutidos en un seminario que se llevó a cabo en el Instituto Mora, en su sede de Coyoacán, durante los meses de marzo a octubre del 2004.

Ricardo Becerra, Maylí Sepúlveda y Jimena Dada, del IFAI, mostraron un generoso interés por el contenido de estos trabajos y alentaron su publicación. Rogelio Flores, del IFAI, y Gina I. Chacón, asistente de investigación en el Instituto Mora, hicieron una revisión de los documentos y contribuyeron a disminuir significativamente los errores de edición (de los otros, cada uno es responsable). Sergio García García se encargó de promover, con obstinación e insistencia, este libro y los encuentros que le precedieron. Quienes contribuimos en la publicación no podemos hacerle rendir cuentas por el resultado. Reconocemos, en cambio, el valor de su iniciativa.