

# Políticas de transparencia:

ciudadanía y rendición de cuentas

Alejandro Monsiváis C. [Compilador]

ciudadanía y rendición de cuentas

Políticas de transparencia:

Políticas de transparencia:

Políticas de transparencia:

Políticas de transpa



**Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**  
**Centro Mexicano para la Filantropía**  
**2005**

# Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas

---

Alejandro Monsiváis C. (compilador)

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública  
Centro Mexicano para la Filantropía  
2005

Directorio:

María Marván Laborde  
**Comisionada Presidenta**

Horacio Aguilar Álvarez de Alba  
**Comisionado**

Alonso Gómez Robledo Verduzco  
**Comisionado**

Juan Pablo Guerrero Amparán  
**Comisionado**

Alonso Lujambio Irazábal  
**Comisionado**

---

Francisco Ciscomani Frenier  
**Secretario de Acuerdos**

Ángel Trinidad Zaldívar  
**Secretario Ejecutivo**

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)  
Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,  
Delegación Coyoacán, México, D.F.  
Primera Edición, IFAI  
ISBN: 968-5954-22-4

Impreso en México / *Printed in Mexico*  
Distribución gratuita

# CONTENIDO

Presentación .....	5
1 Rendición de cuentas: un campo contencioso (A manera de introducción) <i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i> .....	7
2 Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja <i>Ernesto Isunza Vera</i> .....	17
3 Rendición de cuentas, justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa <i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i> .....	31
4 Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública <i>Elisa María Saldaña Malagamba</i> .....	47
5 El concepto de Rendición de Cuentas y sus usos: proyectos políticos en pugna <i>Felipe Hevia de la Jara</i> .....	63
6 Del derecho a saber... al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil <i>Ana Luisa Viveros Salinas</i> .....	83
7 Entre la virtud y la incongruencia: rendición de cuentas y transparencia en las organizaciones de la sociedad civil <i>Sergio García y Cristina Cobos</i> .....	105
8 Visibilidad y Control: la Rendición de cuentas en las organizaciones civiles <i>MaylÍ Sepúlveda Toledo</i> .....	131
9 Estructura ética y cultura organizacional: ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso <i>Alberto Hernández Baqueiro</i> .....	143



## PRESENTACIÓN

El Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), ha decidido impulsar con vigor la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia entre sus miembros y entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que son privadas, no lucrativas, que ofrecen servicios y que tienen como fundamento la solidaridad, la filantropía, la corresponsabilidad, la caridad y el altruismo. Estos valores motivan a los ciudadanos para comprometerse con causas sociales que, desde su perspectiva, permiten contribuir a la construcción de un mundo más justo y con mejores oportunidades de desarrollo para todos.

Desde hace varios años el Cemefi ha promovido la profesionalización de las organizaciones a través de todo tipo de eventos y herramientas y, a últimas fechas, ha desarrollado Indicadores de Institucionalidad que permiten a las instituciones “medirse” y a la sociedad conocer el “Nivel de Institucionalidad” con el que cuentan, incrementando de esta manera la transparencia y la confianza de la sociedad en las instituciones de sus ciudadanos.

La relación del Cemefi con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), viene muy bien en la construcción de prácticas sociales que fomenten la rendición de cuentas y la cultura de la transparencia. Nos da mucho gusto que el IFAI haya decidido sumar esfuerzos con universidades, institutos de investigación y otras entidades públicas a la convocatoria anual que realizamos para celebrar el *“Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector en México”*.

Durante el Seminario efectuado en 2004, celebrado en la Universidad Anahuac, se organizaron dos mesas de trabajo sobre *“Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana”*. La discusión de las ponencias presentadas es el origen de los textos que integran este volumen.

Agradecemos al IFAI su interés en apoyar el fortalecimiento de la transparencia en las organizaciones de la sociedad civil. Esperamos, así mismo, que esta contribución ayude a una mayor reflexión, análisis y establecimiento de referentes teóricos y sociales que hagan posible la confianza del ciudadano en las instituciones públicas y privadas.

**Jorge V. Villalobos G**  
**Presidente Ejecutivo**

La sociedad civil ha jugado un papel fundamental en los procesos de democratización en México. El activismo y la persistencia con la que ha sabido colocar diversos temas en la agenda política nacional explican en gran medida el avance institucional y programático del país.

A poco más de dos años de ejercicio de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, diversas organizaciones civiles han detectado en los temas de la transparencia y la rendición de cuentas un enorme potencial para el ejercicio de sus actividades, pero también un poderoso capital de legitimidad social.

Efectivamente, la transparencia tiene doble vía: por una parte, es un útil esencial para la fiscalización rigurosa de los gobiernos y servidores públicos y, por otra, es también una práctica institucional que puede ser empleada para legitimar y fortalecer todo tipo de organismos sociales.

Por ello, el IFAI celebra esfuerzos como los que emprende el CEMEFI, destinados a la reflexión crítica sobre la naturaleza, la actividad, la fortaleza y las debilidades de un actor fundamental para la vida pública como lo es el llamado tercer sector. Los esfuerzos interinstitucionales que el CEMEFI ha sabido convocar concurren en esta compilación que, esperamos, contribuya al desarrollo y al fortalecimiento de la sociedad civil y al mejor conocimiento de los temas que aquí se abordan.

**Dra. María Marván Laborde**  
**Comisionada Presidenta del IFAI**

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

*Alejandro Monsiváis Carrillo*<sup>1</sup>

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,<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, Área de Sociología Política y Económica. Correo electrónico: [amonsivais@institutomora.edu.mx](mailto:amonsivais@institutomora.edu.mx)

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> A la vuelta del año 2000, la tercera ola de la democracia había alcanzado casi por completo a la región latinoamericana.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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*.<sup>7</sup> 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 Magaloni<sup>8</sup>, 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.<sup>9</sup>

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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

---

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

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

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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,

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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 Avritzer<sup>18</sup>, 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.<sup>19</sup>

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

<sup>17</sup> 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.

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

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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.

---

<sup>20</sup> 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.

## 2 INTERFACES SOCIOESTATALES Y

# PROYECTOS POLÍTICOS. LA DISPUTA ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IGUALDAD COMPLEJA

*Ernesto Isunza Vera*<sup>1</sup>

*...promover la participación de [los excluidos], así como la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las instituciones públicas, será siempre un tema polémico porque tales procesos implican redistribuir el poder relacionado con la asignación de recursos.*

*Jonathan Fox*<sup>2</sup>

### 2.1 Introducción

El presente ensayo busca proponer un fundamento a la existencia, no sólo coyuntural, de los interfaces<sup>3</sup> socioestatales (ISE) de cogestión y rendición de cuentas, sino ligada a una noción de justicia que se basa en la idea de la igualdad compleja (Walzer, 1993). Desde esta perspectiva, la legitimidad de formas de representación diferentes del sistema convencional (de gobernantes y legisladores periódicamente electos por medio de un sistema competitivo de partidos políticos) surge de un argumento fuerte por el cual el poder político no es un bien como cualquier otro, sino que es precisamente su configuración la que determina la distribución de las demás esferas de la vida social en la que ciertos bienes son disputados.

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador y Director Académico del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México. Correo electrónico: [eisunzav@ciesas.edu.mx](mailto:eisunzav@ciesas.edu.mx)

El presente trabajo es resultado de una serie de diálogos mantenidos por diversos medios con el Grupo CLACSO "Sociedad civil, espacios públicos e innovación democrática en América Latina: rendición de cuentas, exigibilidad de derechos y nuevas instituciones socioestatales". Quiero dejar constancia de la deuda contraída con los participantes en las sesiones del 29 y 30 de julio de 2004, en la ciudad de México: Martín Aguilar, Alberto Aziz, Evelina Dagnino, Felipe Hevia, Alejandro Monsiváis, César Montúfar, Alberto Olvera, Aldo Panfichi, Enrique Peruzzotti, Ciska Raventós y Alfredo Zavaleta. Mi gratitud especial a las agudas observaciones de Saúl Moreno y Felipe Hevia. Sin el impulso de Evelina Dagnino, con toda seguridad, este esfuerzo no se habría realizado. La responsabilidad de lo aquí expuesto, naturalmente, es sólo mía.

<sup>2</sup> Fox (2003: 393).

<sup>3</sup> Me refiero al plural de "interfaz" que se origina en el inglés *interface* [con raíz común latina inter=entre, en medio o entre varios, facies=superficie, vista o lado de una cosa], es definido por la RAE (1992: 1179) como "zona de comunicación o acción de un sistema sobre otro".

En la primera parte de este ensayo se formulan algunas definiciones que señalan las coordenadas del espacio social en el que se desarrolla la disputa entre proyectos sociopolíticos que son portados por los actores sociales y las redes que éstos conforman. En la segunda parte, se describe el origen del debate entre conceptos de rendición de cuentas y participación ciudadana, a partir de diversos contextos socio-políticos donde se han desarrollado; esto nos lleva a realizar una primera descripción de los tres principales proyectos políticos vigentes en nuestro subcontinente, a partir de ciertas características que los definen. Ahí abordo la naturaleza de los interfaces socioestatales, en particular aquellos que reclaman la participación ciudadana “como compartir el poder” o la rendición de cuentas “transversal”, entendidas como innovaciones institucionales de nuestras sociedades complejas. Al final del presente ensayo busco ligar su descripción con un fundamento que invoca su legitimidad, en una lógica de igualdad compleja.

## 2.2 Espacio social: actores, redes y proyectos

Partimos de una definición del espacio social que, en términos analíticos, se divide en **campos** o **esferas** donde los sujetos se relacionan alrededor de una serie de bienes sociales, y en los que su distribución se traduce en disputas por tales bienes. La distribución de los bienes en cada una de estas esferas se ejerce por actores sociales, quienes se asocian precisamente para producirlos, dividirlos e intercambiarlos de maneras socioculturalmente definidas.

El Estado y la sociedad civil<sup>4</sup> pueden ser analizados desde esta perspectiva relacional. Asimismo, los espacios de contacto entre los sujetos societales<sup>5</sup> y estatales, que denominamos Interfaces Socio-Estatales (ISE), están conformados por sujetos que entran en relación, bien por la iniciativa de demandas o participación ciudadanas, bien por la facticidad de una política pública.

Interfaz es un espacio de intercambio y conflicto en el que los actores se relacionan intencionalmente, y donde entran en juego los proyectos, fuerzas y estrategias de los actores (estatales y societales) concernidos.<sup>6</sup>

En el desarrollo de las nociones de *campo* e *interfaces socioestatales*, domina una lógica relacional intrínseca a cada subsistema (Estado y sociedad civil) que sustenta la relación entre ambas. Gracias al desarrollo de la perspectiva contemporánea de análisis de redes, es posible analizar tanto las relaciones cara a cara (vínculos diádicos) en toda su riqueza,

---

<sup>4</sup> En un trabajo reciente, hice explícita la referencia al origen teórico de esta perspectiva: “De acuerdo con la moderna teoría de la sociedad civil de matriz post-habermasiana, contamos con un esquema primario tripartito para analizar las sociedades complejas, formado por el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil; además, en un encuadre más fino, tenemos otros dos espacios sociales: la sociedad económica (mediación del Mercado y la Sociedad Civil) y la sociedad política (contacto entre la Sociedad Civil y el Estado). Se trata de un modelo analítico, pero también normativo que recupera la necesidad de autolimitación y autonomía entre instancias para el más óptimo desempeño del conjunto del sistema” (Isunza, 2004: 5).

<sup>5</sup> Utilizaremos “sociales” para referirnos al conjunto de realidades que remiten a la realidad social en su conjunto, mientras que emplearemos el neologismo “societales” cuando estemos hablando de los actores de la sociedad civil, entiéndase no estatales y no mercantiles.

<sup>6</sup> La noción de interfaz que utilizo se inspira principalmente de los trabajos de Norman Long (1999) y Bryan Roberts (2001).

cuanto concebir la posibilidad de analizar el conjunto de la estructura reticular.<sup>7</sup> Para esto, las ciencias sociales se han nutrido de las enseñanzas de las matemáticas (en particular de la teoría de grafos), con la finalidad de formalizar el conocimiento sobre las redes sociales.

El uso del Análisis de Redes Sociales (ARS), implica atender tanto a los actores como a sus relaciones, por lo que cualquier relación social entre los actores puede ser entendida como un intercambio (de bienes materiales, de información, de prestigio, etcétera).

Básicamente, el Análisis de Redes Sociales parte de dos supuestos esenciales (Molina, 2001; Wellman, 2000; PECAR, S/F):

- 1) El objeto principal de estudio son las **relaciones** (*vínculos*) entre entidades (*nodos*)
  - a) Lo central, entonces, no son los *nodos*: ni sus atributos, ni sus motivaciones (individuales o colectivas);
  - b) Se trata de un análisis estructural de la acción;
  - c) Construye datos, sobre todo, relacionales.
- 2) Los nodos relacionados y los vínculos establecidos entre sí constituyen las **redes sociales**
  - a) El mundo social se compone de redes y no de grupos;
  - b) Las estructuras sociales<sup>8</sup> determinan el funcionamiento de los vínculos (diádicos o no);
  - c) La estructura social se conforma, también, por vínculos entre vínculos;
  - d) Las normas y valores, son más efectos que causa;
  - e) Un sistema social es un conjunto estructurado de posiciones sociales.<sup>9</sup>

De esta forma, las relaciones entre los sujetos pueden ser muy diferentes (con desniveles marcados en el grado de desigualdad), también por el factor de la escala en la que

---

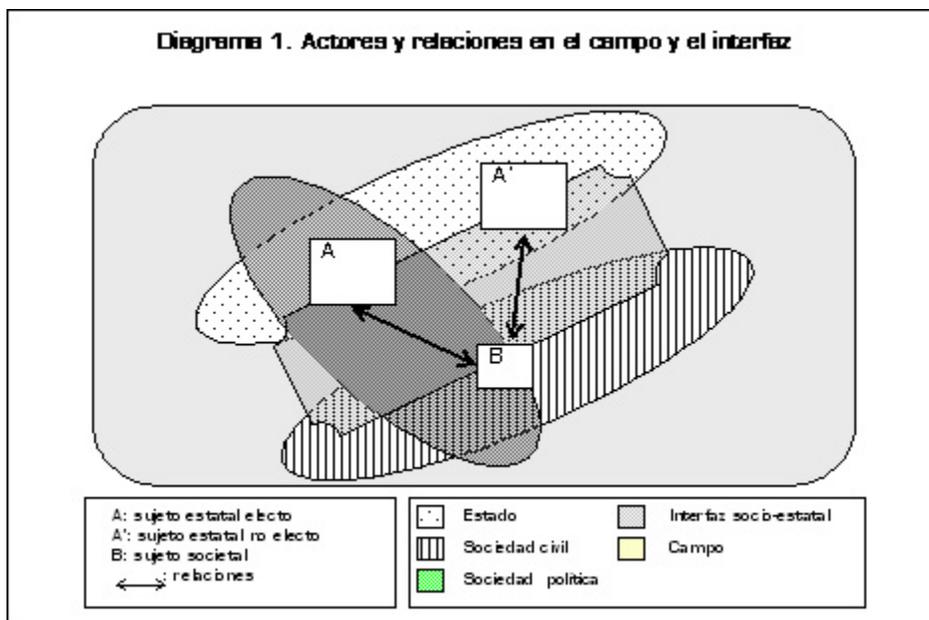
<sup>7</sup> Desde otra tradición teórica, la del *capital social*, la característica relacional se propone también como central para el análisis: "el capital social se refiere a aquellas redes y relaciones sociales que facilitan la acción colectiva. Se trata de un conjunto de vínculos entre actores y, como tal, constituye un recurso para superar los distintos obstáculos, intra e intergrupales, que enfrenta la acción colectiva" (Fox, 2003: 350).

<sup>8</sup> Actualmente, hay ciertas tendencias estandarizadas en el ARS que orientan el estudio de las características estructurales de las redes y que pueden condensarse en dos: (a) Comúnmente, los vínculos definitorios entre los nodos de una red social son flujos de información, flujos de bienes, o flujos de influencia y (b) los conceptos clave para el análisis de redes de vínculos son centralidad, cliques (o conglomerados) y equivalencia estructural.

<sup>9</sup> Por su parte, Barry Wellman (2000: 40-63), propone la existencia de 6 "principios analíticos" del ARS: (1) Los lazos son, por lo general, asimétricamente recíprocos, variando en contenido e intensidad; (2) los lazos vinculan a los miembros de una red en forma directa e indirecta. Por tanto, deben ser definidos en el contexto de estructuras de redes más grandes; (3) la estructuración de los lazos sociales crea redes no aleatorias, por tanto, conglomerados, límites y vínculos cruzados; (4) los vínculos que cruzan conectan los conglomerados como también a los individuos; (5) los lazos asimétricos y las redes complejas distribuyen los recursos escasos en forma diferencial; y (6) las redes estructuran las actividades colaborativas y competitivas para asegurar los recursos escasos.

actúan. En la mayoría de los casos, el peso de la acción del sujeto "b" (societal e individual) puede ser más efectivo en su localidad (escala micro) o su región (escala meso); mientras que "A" o "B" (individual-estatal-electo y colectivo-societal) regularmente gozan de un margen de maniobra política en las escalas meso y macro.<sup>10</sup>

Estas diversas formas de relación de los actores, que se sitúan en un punto concreto del espacio social, pueden esquematizarse en el siguiente diagrama:<sup>11</sup>



A partir de las ideas hasta aquí expuestas, asumimos que los sujetos sociales son parte fundamental de esta perspectiva reticular (que privilegia los lugares ocupados en la red), pero también son creadores de acciones dotadas de intencionalidad.

<sup>10</sup> Insistiendo en el contrapunto con la noción de *capital social* (sobre todo por su uso en el seno del Banco Mundial), me gustaría ilustrar la enorme cercanía con esta noción de interfaz socioestatal, asumiendo que existirían tres tipos de capital social: "A. *Horizontal*. El capital social local y horizontal constituye un elemento básico para lograr la acción colectiva desde abajo, y está formado por los lazos y redes que potencian la formación y la acción de los grupos (sin que ello presuponga el alcance específico de un grupo como 'comunidad' o 'clase social') [...]. B. *Horizontal y verticalmente extendido (scaled up)*. Se refiere a los vínculos, horizontales y verticales, que establecen distintas organizaciones de base, y por medio de los cuales se forman redes y federaciones. Pueden ser más débiles que los lazos intragrupal, pero permiten una capacidad de concertación en común, que desempeña un papel crítico en la generación de poder de negociación con respecto a los demás actores [...]. C. *Capital social intersectorial*. Éste se refiere a las coaliciones que establecen los tres tipos de actores 'reformistas' involucrados en el proceso, las cuales atraviesan las fronteras entre agencias internacionales, aparatos de Estado y sociedades civiles (organizadas local, nacional y transnacionalmente)" (Fox, 2003: 356).

<sup>11</sup> Este diagrama apareció originalmente en Isunza, 2004: 7.

## 2.3 Proyectos políticos: rendición de cuentas y participación ciudadana

En la perspectiva de definir la relación entre la rendición de cuentas (RdC)<sup>12</sup> y la participación ciudadana (PC)<sup>13</sup>, propongo utilizar la idea de proyecto político (PP) como ordenador del debate.

Precisamente como resultado de su historicidad, cada actor porta un acervo de conocimiento (normas, valores, estrategias cognitivas) que se traduce en ciertas regularidades de la acción. El trasfondo de sentido de la acción hace posible que los sujetos sociales pongan en práctica las semánticas sociales que constituyen y que les constituyen; desde el trasfondo profundo y el trasfondo local hasta la red de estados intencionales y las manifestaciones superficiales de estas semánticas sociales, los sujetos sociales comparten cosmovisiones que se traducen en proyectos políticos<sup>14</sup> (Isunza, 2001: 93-111).

**Tabla 1. Proyectos políticos: instituciones y conceptos subyacentes**

Conceptos subyacentes:	Proyecto político:		
	1) Democrático	2) Neoliberal	3) Corporativo-autoritario
<i>Idea base (concepción del poder)</i>	Derechos	Funcionalidad sistémica	Control sumiso
<i>Idea base (sentido de la acción)</i>	Compartir el poder (Cogestión)	Autonomía del Estado Eficiente (Soberanía popular enajenada)	Sociedad incorporada al Estado Proveedor (Soberanía popular retórica)
<i>Carácter de la sociedad civil deseada</i>	Ciudadanos corresponsables (Derechohabientes)	Beneficiarios (Clientes y socios)	Clientes sumisos
<i>Instituciones clave (interfácicas)</i>	Consejos participativos	Consejos consultivos (Sistemas de Información y de Atención ciudadana)	Cuerpos aclamadores
<i>Concepto de rendición de cuentas</i>	Ampliado (Horizontal, vertical, social y transversal) con dimensiones legal, administrativa y política	Convencional (Horizontal, vertical), con dimensiones administrativa y legal	Inexistente
<i>Concepto de participación ciudadana</i>	Corresponsabilidad en el diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas	Integrar información para la toma de decisiones eficientes en el "núcleo estratégico" del Estado	Movilización subordinada de las organizaciones corporativas a cambio de prebendas
<i>Concepto de transparencia</i>	Engarzado a la Rendición de Cuentas ampliada	Engarzado a la Rendición de Cuentas convencional	Irrelevante respecto a la Rendición de Cuentas

<sup>12</sup> En otro sitio (Isunza, 2004) definí "rendición de cuentas" como "...la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo: como se desprende de lo anterior, la rendición de cuentas tiene características colectivas de control-evaluación". Esta versión de RdC implica tres dimensiones: "informativa", "justificativa" y "exigativa".

<sup>13</sup> La PC remite en la mayoría de los casos a dos tipos de experiencias e instituciones. En primer lugar, los mecanismos de participación directa (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato) y, en segundo término, los órganos de representación de intereses (como los consejos, grupos multisectoriales, etcétera). Estos últimos mecanismos son los que defino como "Interfaces socio-estatales" que pueden ser "Interfaces de rendición de cuentas" (que remiten a la idea de *control*) o "Interfaces de cogestión" (en los cuales se realiza la definición e implementación de políticas públicas).

<sup>14</sup> Para Evelina Dagnino (2002: 372) dicho concepto de *proyecto político* tiene un "sentido cercano a la visión gramsciana [con el que se designa] los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, etc., como lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos".

De esta forma, los proyectos políticos son portados por los sujetos sociales, más allá de su adscripción al espacio societal o estatal. Por supuesto, la diversidad de proyectos políticos existentes es enorme. Pero, a efecto del análisis, propongo la definición de ciertos rasgos comunes, que nos permitan identificar grandes tendencias en las que actualmente se disputa el significado de la PC y la RdC en nuestro entorno. En síntesis, describiré dichas definiciones que llevan a cabo tres grandes proyectos políticos: el *democrático*, el *neoliberal* y el *corporativo autoritario*.

### 2.3.1 Proyecto político democrático: derechos humanos y políticas públicas

El proyecto político democratizador define la participación ciudadana como “compartir poder”.<sup>15</sup> Dicha participación se efectiviza mediante los interfaces socioestatales de cogestión, los cuales no tienen como lógica generativa la representación de intereses sino la idea de derechos: son espacios para la afirmación de derechos, pensados para la formulación programática del interés público, y no la suma de las capacidades políticas o de presión de los actores que los conforman.

En México, los conceptos de RdC y PC luchan por re-definir lo no-público del Estado. Pero no podemos olvidar el contexto de dicho campo semántico. Aquí el concepto de PC está desfondado: la PC aparece en el momento de hegemonía del PP (proyecto político) corporativo-autoritario. De esta forma, su aparición en las normas vinculantes (constitución, leyes, reglamentos, programas), está vaciada de sentido.

En México, cualquier tipo de asociacionismo que tiene alguna forma de vínculo con el Estado, se identifica como una práctica de PC (por ejemplo, se habla de los consejos consultivos pero no necesariamente de los de cogestión): en este contexto la disputa política se da entre la apelación o no a una perspectiva de derechos.

Yo planteo que la RdC tiene esa noción de “control común” de la cosa pública, por lo que los mecanismos a los que remite no son consejos consultivos sino decisorios (por ejemplo, no asambleas de consulta a los barrios sino contralorías sociales de los mismos). A ese tipo de experiencias las defino como RdC transversal<sup>16</sup>, ya que no es cualquier tipo de participación ciudadana ni tampoco cualquier forma de control de lo público, sino un tipo de control y participación que apela a derechos y que se cristalizan en torno a políticas públicas. La RdC transversal no se contrapone a los mecanismos de RdC vertical (elecciones), horizontal (equilibrio y mutuo control entre poderes del Estado) ni social (movilizaciones sociales activadoras de los demás mecanismos, escándalos y demás usos de medios masivos de información); por el contrario, la RdC transversal profundiza

---

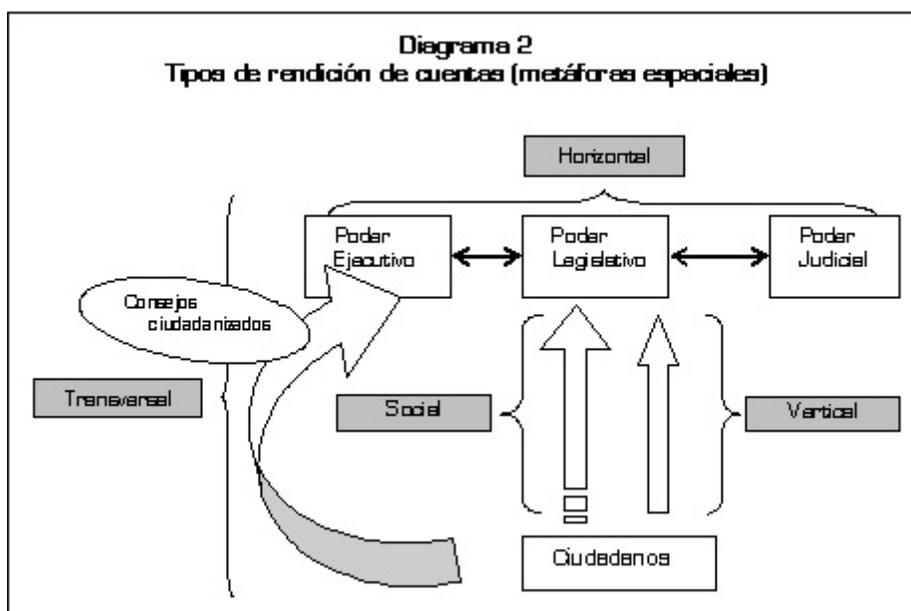
<sup>15</sup> Así fue asentada en las primeras líneas de la Constitución Brasileña de 1988 (el texto dice: “El poder emana del pueblo quien lo ejerce a través de sus representantes o directamente en los términos de la misma Constitución”). Este es el sustento de dos diseños institucionales brasileños ampliamente estudiados: los presupuestos participativos y los Consejos Gestores (Tatagiba, 2002 y Avritzer, 2002).

<sup>16</sup> En otro texto (Isunza, 2004) defini la RdC transversal como “[la] forma de RdC [que] es ‘dirigida a través’ de las instituciones del Estado, y, por lo tanto, ‘se extiende atravesando de un lado a otro’ (RAE, 1992: 2012), es decir, desde el espacio de la sociedad civil hasta el interior del Estado. La RdC transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano”.

la propuesta de control social de lo público, abriendo una vía para la participación ciudadana cogestiva con miras a la “responsabilización” política de los servidores públicos (electos o no).

La disputa por lo público (los fondos, los planes, pero también los temas y las prioridades) tiene que ver con la idea de que las políticas públicas son la materialización de esa apelación a derechos, y no concesiones del Estado. Se trata de una doble forma de apelación: primero, el derecho a la participación y, segundo, a la efectividad de un derecho específico al que estamos atendiendo en la disputa (a la salud, a la vivienda, etcétera).

Así, el origen del traslape del concepto ampliado de RdC y el concepto fuerte “brasileño” de PC, tiene que ver con el debate político y no el teórico.



### 2.3.2 Proyecto neoliberal: el acotamiento del control y la participación para la funcionalidad sistémica

La participación ciudadana, para el proyecto político neoliberal, es “compartir la ejecución y financiamiento de las políticas públicas” a partir de la definición de un “núcleo estratégico del Estado” donde no se comparte el poder; éste debe ser ejercido por el aparato de estado.

Consecuente con esta visión, los actores que portan o se identifican con el proyecto neoliberal-conservador, asumen una concepción de los ciudadanos como clientes. En la idea de la eficiencia se resalta la necesidad de comunicación fluida y con resultados óptimos entre el Estado y la sociedad civil: esta es la utilidad de la participación.

En este sentido, los miembros de los gobiernos (locales, regionales, nacionales) y de los organismos multilaterales (como el Banco Mundial) están genuinamente convencidos de la necesidad de cierto tipo y nivel de PC para el mejor desempeño gubernamental. Pero el límite de esta PC, así como la posibilidad de que se creen mecanismos de RdC transversal, no está dado por una visión crítica que apela a derechos, sino a la eficiencia y conveniencia de incorporar dicha energía social en el funcionamiento de la cosa pública.

Cabe insistir que las relaciones concretas en los ISE dependen tanto de la configuración estructural de la red de sujetos (los proyectos que portan, la fuerza de los mismos actores, el grado de asimetría en los vínculos, etcétera) como del contexto institucional en el que estos se desenvuelven; de estas condiciones depende el tipo de PC que es posible desarrollar en escenarios concretos. Por esto, Jonathan Fox (2002: 101) recuerda que “el impacto de la participación ciudadana depende del nivel y de la naturaleza de la dependencia pública en cuestión; por ende, varían considerablemente las oportunidades y restricciones concretas que aquélla debe enfrentar”.

Dado el caso de la hegemonía de actores neoliberales (o de la hegemonía sustentada en una alianza de éstos con actores corporativo-autoritarios), la acción antidemocrática se define gracias a lo que ambos proyectos comparten: la negación de lo que identifica al proyecto democrático en cuanto a PC, es decir, “compartir el poder”. Esto puede ejemplificarse en varios estudios, donde la cogestión es una demanda de algunos actores en los interfaces socioestatales tanto de desarrollo local y en los dedicados a la lucha contra la pobreza (Fox, 2003), como los centrados en la política electoral y la lucha contra el VIH-SIDA (Isunza, 2004). De los primeros, Jonathan Fox sintetiza en sus conclusiones basadas en estudios comparados de varias experiencias “interfácicas”, apoyadas por el Banco Mundial en el campo mexicano: “En todos los proyectos que finalmente se implementaron, poderosas coaliciones formadas por actores políticos y económicos, que se oponían a compartir el poder con las organizaciones sociales (especialmente las indígenas), controlaban las oportunidades institucionales clave. No es de extrañar, entonces, que los obstáculos que se presentaron fueran obra de esas mismas coaliciones, que, como también se documentó, estaban bien arraigadas tanto en los gobiernos de los estados como en los aparatos del federal” (Fox, 2003: 386).

Finalmente, aunque también la concepción neoliberal apela a derechos (los empresarios o demás actores apelan en su discurso a derechos), sin embargo, la lógica de estas argumentaciones descarta la ampliación de derechos tanto a nuevas condiciones materiales, como a la vigencia en todos los miembros de la comunidad. Así, para el PP neoliberal es moralmente aceptable (y políticamente irrelevante la discusión sobre) la no universalidad de la vigencia de los derechos.

### **2.3.3 Proyecto corporativo-autoritario: la simulación y sumisión como modo de vida**

Frente al proyecto liberal o pluralista, en México y otros muchos espacios de América Latina, se ha desarrollado un sistema de representación de intereses corporativo (autoritario), definido por el hecho de que sus “unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas

(si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de líderes y la articulación de demandas y apoyos” (Schmitter, 1986: 145).

En este contexto, la lógica de la dimensión “exigativa” de la RdC pierde su razón de ser: la apelación a derechos para el proyecto corporativo autoritario es irrelevante. Asimismo, la PC no se dirige de manera autónoma al Estado porque, precisamente, los canales de participación se dan en la misma esfera hegemonizada por los agentes del régimen, los cuales son —por lo menos en el caso mexicano— Estado, partido y gobierno. Así, los actores que portan el proyecto corporativo autoritario, pasan por serias dificultades al entrar en contacto con actores estatales que no siguen las pautas de sumisión-canonja en las que se han socializado; viceversa, los actores estatales corporativo-autoritarios entran en conflicto con los sujetos societales que pugnan por cierta autonomía.

En su versión más acabada, el régimen que logró instituir el proyecto político autoritario-corporativo basó su fuerza en “una mezcla perversa de miedo, conveniencia inmediata y creencia en el sistema. Así es la subordinación como modo de vida que, finalmente, aún tiene una base de legitimidad” (Moreno Andrade, 2003: 271).

Las subordinación como práctica cotidiana, ha llegado a cristalizar en todos los ámbitos de la vida social (el mercado de trabajo, la política partidaria, los vínculos barriales, etcétera) llegando incluso al extremo en que estas “prácticas de subordinación son fundamentos culturales del patrimonialismo, a través de la red clientelar de súbditos para la reproducción del sistema político” (Moreno Andrade, 2003: 32).

Así vistas las cosas, la perspectiva basada en sujetos que portan proyectos se traduce en 6 realidades mínimas para el análisis sociológico, lo cual puede proveer de una más compleja visión de las redes intrasociales, intraestatales e interfácicas socio-estatales, a partir de la definición de tres grandes proyectos en pugna.

**Tabla 2. Sujetos que portan proyectos políticos**

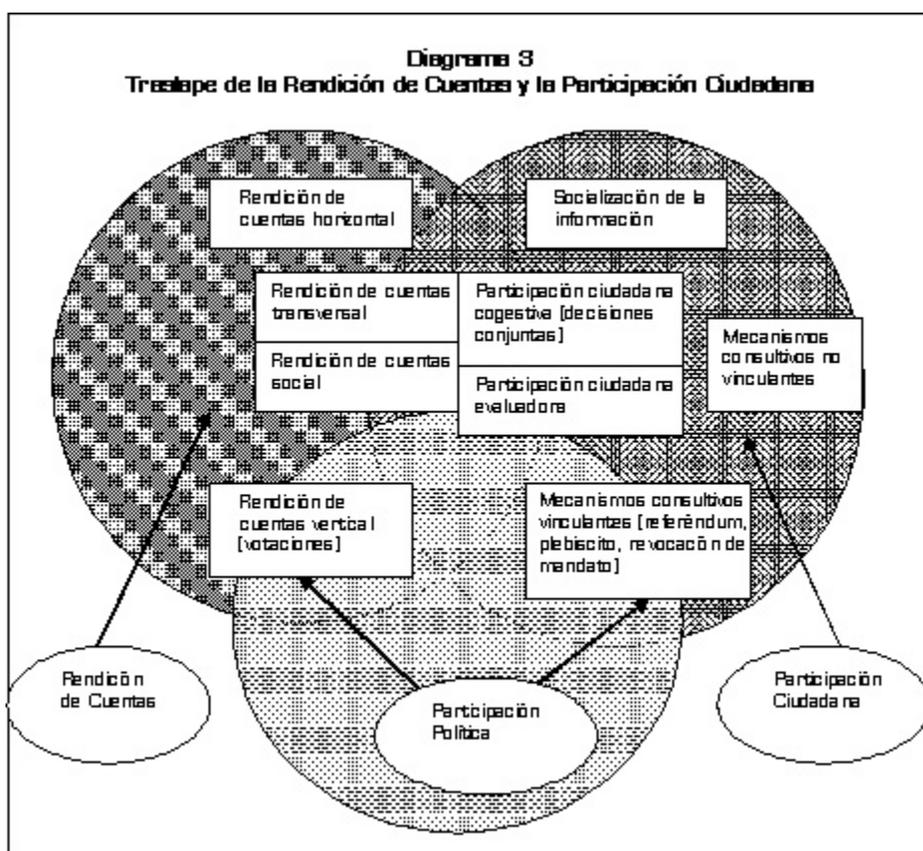
<b>Espacios sociales Proyectos</b>	<b>Estado</b>	<b>Sociedad Civil</b>
Democrático	Sujeto estatal democrático	Sujeto societal democrático
Neoliberal	Sujeto estatal neoliberal	Sujeto societal neoliberal
Corporativo-autoritario	Sujeto estatal corporativo-autoritario	Sujeto societal corporativo-autoritario

### 2.3.4 Resumen preliminar

Desde mi punto de vista, el proyecto político democrático remite a cierta definición de rendición de cuentas y participación ciudadana, en el cual se reivindica el control activo de la sociedad civil sobre los servidores públicos electos o no (la RdC transversal que se suma a la vertical, horizontal y social), así como una noción de participación ciudadana que reclama la posibilidad de otras formas de gestión de la cosa pública (definidas en la idea de “compartir el poder”).

La RdC y la PC no subsumen una a la otra sino, en términos de mecanismos concretos, se encuentran en un espacio. La RdC es más que la PC y la PC es más que la RdC. Ahí es donde se puede debatir el tema de la representación/ participación.

En resumen, el análisis de los mecanismos concretos de PC y RdC deben tomar en cuenta, por lo menos, cuatro factores de su configuración: los actores y redes que los constituyen, los proyectos políticos que portan dichos actores, el espacio social en el que se materializan aquellas redes (societal, estatal o interfáctico) y el contexto histórico que determina cierta asimetría/simetría en las relaciones de la estructura analizada.



## 2.4 Igualdad compleja como fundamento de la cogestión y la rendición de cuentas ampliada

En el escenario de nuestras sociedades contemporáneas podemos ver diferentes ejemplos de RdC ampliada (con la categoría “transversal”) y de PC de cogestión. La lógica de su surgimiento es diversa y los diseños institucionales también lo son; en el contexto de América Latina, los órganos públicos autónomos se han convertido en una realidad consolidada y generalizada (Cárdenas, García y Nieto, 2000). Sin lugar a dudas, la explicación de sus diversas génesis puede encontrarse en la disfunción de las instituciones tradicionales en cuanto a la construcción del proyecto de la Ilustración, aunque el debate en torno a la representatividad no esté, por mucho, resuelto.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ver el acotamiento de algunos de los principales problemas concernidos en Peruzzotti (2004).

La representación convencional (el sistema electoral basado en “un ciudadano un voto” y en un régimen de partidos competitivos) no pudo resolver por sí misma la contradicción inherente a la profunda desigualdad de las sociedades complejas contemporáneas.<sup>18</sup> Este es el origen empírico por el cual se han creado en diversos contextos, formas no-convencionales de PC y RdC, que ponen en duda la validez universal y excluyente de los mecanismos de representación convencional.

Lo que propongo como fundamento de una existencia extra-coyuntural de estos mecanismos es ampliar la noción de las formas legítimas de distribuir el poder. Así, la actividad política en las democracias contemporáneas es “la esfera a través de la cual todas las demás son reguladas” (Walzer, 1993: 319-320), por lo que se debe atender a la necesidad de reconocer principios de justicia distributiva adecuados a la idea de la *igualdad compleja*.<sup>19</sup>

Michael Walzer piensa el mundo social como estructurado por diversas esferas donde se efectúan disputas concretas por bienes concretos, así como con mecanismos de distribución de los mismos. De esta forma, en una sociedad simple funcionaría –por lo menos teóricamente– esta forma de resolver los conflictos sociales con un mecanismo de igualdad simple. Pero para las sociedades complejas tendríamos que recuperar la idea de igualdad compleja: esto requiere que se multipliquen los mecanismos de decisión para llegar a una forma más eficiente y justa de repartir los bienes sociales, equilibrando el peso relativo de cada uno de los ciudadanos en un escenario que no es, por mucho, “de suma cero”. Además, el argumento democrático descansaría en la idea de exigencia de iguales derechos pero no de igual poder ya que “los derechos son oportunidades garantizadas para ejercer un poder menor (derecho a votar) o para intentar ejercer un poder mayor (derechos al discurso, a la asamblea y a la petición)...” (Walzer, 1993: 318-319).

La igualdad compleja llama a la delimitación del espacio social donde el Estado ejerce su soberanía, al tiempo que busca obstruir el intercambio ilegítimo de poder entre esferas sociales (honor, familia, trabajo, etcétera) (Walzer, 1993: 294). La pregunta básica es ¿quién debe ejercer el poder en una sociedad compleja? Las dos respuestas posibles –cuando se atiende a razones intrínsecas de la propia esfera– son, por un lado, “quienes sepan ejercerlo de mejor forma” y, por el otro, “quienes experimenten sus efectos inmediatos” (Walzer, 1993: 294). Así, a partir de la idea del “conocimiento especializado”, se da la justificación del ejercicio del poder estatal como servicio civil basado en el mérito técnico (el timonel de Platón en La República) junto al de los representantes electos (la tripulación que determina el rumbo de la nave).

<sup>18</sup> Incluso, por lo menos en el caso mexicano, el mismo sistema convencional de partidos fue también incapaz de salir autónomamente del callejón sin salida en el que entró después de su crisis sistémica de 1988. Por esto, echó mano de quienes no tenían voz en la mesa de negociación: los ciudadanos políticamente activos que no son representados por los partidos políticos. La ciudadanización del IFE es una salida a la crisis institucional de los procedimientos electorales, y puede ser entendida como resultado no de la suma de acuerdos entre los actores del sistema de representación convencional (los partidos políticos), sino de la definición de una solución de compromisos mínimos, al definir (e incorporar) a ciudadanos como árbitros en la contienda electoral.

<sup>19</sup> Walzer (1993: 33) define el régimen de igualdad compleja como “lo opuesto a la tiranía. Establece tal conjunto de relaciones que la dominación es imposible. En términos formales, la igualdad compleja significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto”.

Por otro lado, a partir del principio que justifica el ejercicio del poder de aquellos “quienes experimenten sus efectos inmediatos”, se abre la posibilidad a dos tipos de participación ciudadana: los mecanismos de la llamada “democracia directa” (revocación de mandato, plebiscito, referéndum) y los espacios de cogestión socioestatales.

Planteado en otros términos, asumimos que en una democracia el poder político se distribuye gracias a la discusión y la votación. En cuanto a la votación, convenimos en el principio de *igualdad simple*, por el cual cada ciudadano cuenta con un voto. “Como pensaba Rousseau, un voto único representa una proporción de  $1/n$  de la soberanía. Se trata de una proporción considerable en una oligarquía, en una democracia, en especial una moderna democracia de masas, es por cierto muy pequeña. El voto es, sin embargo, importante porque sirve tanto para simbolizar la pertenencia como para conferirle un significado concreto [...]. Se trata del fundamento de toda actividad distributiva y del marco de referencia ineludible dentro del cual las opciones tienen que hacerse. Pero éstas tienen que ser hechas todavía, y dependen no de votos aislados sino de la acumulación de votos: por consiguiente, de la influencia, la persuasión, la presión, la negociación, la organización y así sucesivamente. Y es a través de su participación en actividades como éstas, como los políticos, actúen ya como líderes o como intermediarios, ejercen el poder político” (Walzer, 1993: 315).

Para mí, el problema de los espacios en los que temáticamente o subterritorialmente se utilizan nuevas formas de participación, de representación y de mediación (la cogestión), tiene su solución a partir de la ampliación de la idea de *igualdad compleja* de Walzer. En este sentido, los grupos concernidos por una situación de inequidad o, peor, de negación de derechos, deben contar con mecanismos institucionales —jurídicamente reconocidos— donde puedan ejercer legítimamente su presión, donde puedan llevarse a cabo la persuasión y la negociación necesarias para realizar concretamente aquello que el mecanismo de representación de intereses tradicional (el de los gobiernos legítimos formados por el sistema de “un ciudadano, un voto”) sólo ha marcado en el horizonte pero necesita definir con mayor detalle.

Estos espacios de legítima participación y control son los ISE de cogestión y de rendición de cuentas transversal, respectivamente. El proceso de creación de nuevos ISE tiene varias facetas. Por un lado, el Estado se reforma y construye realidades institucionales, reconociendo los interfaces que ya existían o creando a propósito los que no estaban. En esos espacios la negociación accede a un estatuto público, lo que cambia las reglas en la relación Estado-sociedad civil: ya no es la negociación particularista y privatista la que funciona como mecanismo de resolución de conflictos, sino que se amplían los espacios públicos a través del reconocimiento de esferas temáticas, donde se buscan expresamente salidas a la inconsistencia de los medios convencionales. Así, se crea una esfera de actuación que tiene que constituirse conjuntamente por el Estado y la sociedad civil. Y no es el partido político, en ninguno de sus ámbitos de actuación, el actor que representa la solución en estos espacios.

Estos espacios sociales “parciales” tienen un tipo de representación característica, por la que no cuentan con un periodo prolongado de vigencia: son representación de la coyuntura. Y esto es un aspecto central, porque la representatividad y la propia participación se modifican, respecto al interés o respecto a quién está implicado en la política. La demanda y la necesidad (la vigencia del derecho) complican y modifican la constitución del espacio sectorial, que sí resuelve necesidades y que no quita legitimidad al sistema convencional, sino que está construyendo legitimidad en la política pública.<sup>20</sup>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo (2002): “Sociedad civil, espacio público y poder local. Un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre”, en Dagnino, Evelina (coord.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica/ UNICAMP, México.
- CÁRDENAS, Jaime, Alan GARCÍA y Santiago NIETO (2000): *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, UNAM, México.
- DAGNINO, Evelina (2002): “VIII. Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades”, en Dagnino, Evelina (coord.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica/ UNICAMP, México.
- FOX, Jonathan (2002): “La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural”, en *Política y gobierno*, vol. IX, (1), pp. 95-133.
- FOX, Jonathan (2003): “De la teoría a la práctica del capital social: el Banco Mundial en el campo mexicano”, en *Foro Internacional*, 43 (2), pp. 347-405.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2001): *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México.
- ISUNZA VERA, Ernesto (2004): *El reto de la confluencia. Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, Cuadernos de la Sociedad Civil Núm. 8, Proyecto “Sociedad civil, espacio público y democracia en México”/ Universidad Veracruzana, Xalapa.

---

<sup>20</sup> Los ISE de cogestión y de rendición de cuentas transversal podrían abarcar espacios para la definición, ejecución y supervisión de la política económica o la política hacendaria, por mencionar dos de los más relevantes. Se dice que estos asuntos, “del núcleo estratégico del Estado”, sólo deberían debatirse en los órganos del Estado (las cámaras y el ejecutivo) porque es donde está la representación perfecta. Creo que no es así: es tan compleja la política hacendaria que tendríamos que partir de hacer una discusión sobre dónde podemos participar en esferas más acotadas. No es ir en contra de la representación de este principio de igualdad simple, sino más bien de complicar, sin quitar instancias de decisión que nos corresponden.

- LONG, Norman (1999): *The Multiple Optic of Interface Analysis*, Background Paper on Interface Analysis, UNESCO, s/l.
- MOLINA, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales. Una introducción*, Edicions Bellaterra, Barcelona.
- MORENO ANDRADE, Saúl (2003): La subordinación como modo de vida. Cultura y sindicalismo petrolero en el Golfo de México. Estudio de caso en Agua Dulce, Veracruz, Tesis de Doctorado en Ciencias Antropológicas, UAM-I, México.
- PECAR (PEÑA COMPLUTENSE ANÁLISIS DE REDES) (S/F): *Análisis de redes*, Documento de definición conceptual, en <http://www.ucm.es/info/pecar/Analisis.htm> (Consulta: 20 de diciembre de 2003).
- PERUZZOTTI, Enrique (2004): *Representation, Accountability and Civil Society*, Ensayo para el XXV Congreso de LASA, Las Vegas.
- RAE (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA) (1992): *Diccionario de la lengua española*, Vigésima primera edición, Espasa-Calpe Madrid.
- ROBERTS, Bryan R. (2001): *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*, Documento elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: nuevas direcciones, Wageningen, Países Bajos.
- SCHMITTER, Phillippe (1986): "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?", en *El Buscón*, núm. 5, pp. 135-157.
- TATAGIBA, Luciana (2002): "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil", en Dagnino, Evelina (coord.): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica/ UNICAMP, México.
- WALZER, Michael (1993): *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WELLMAN, Barry (2000): "El análisis estructural: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia", en *Política y Sociedad*, Núm. 33: *Análisis de redes sociales*, Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, enero-mayo de 2000, pp. 11-40.

### 3 RENDICIÓN DE CUENTAS, JUSTIFICACIONES PÚBLICAS Y DEMOCRACIA. UNA PERSPECTIVA DELIBERATIVA

*Alejandro Monsiváis Carrillo<sup>1</sup>*

Recurrir al potencial productivo del diálogo y el discurso parece algo muy recomendable para la literatura, pero no para la política. La política, nos recuerda Shapiro (1999), es una actividad en la que los protagonistas son el poder y la pugna entre intereses. Cuando se trata de solucionar conflictos entre grupos sociales, la fuerza de los argumentos apenas si puede considerarse como fuerza. Suelen ser más eficaces las transacciones o negociaciones en las que las partes implicadas en el conflicto obtienen algún tipo de beneficio, dejando para otro momento la exposición de argumentos racionales. Si la solución de conflictos no prospera, las palabras, a menos que asuman la forma de advertencias y amenazas, están de sobra.

El sentido común reconoce que la discusión y el diálogo pueden ser ejercicios muy saludables e iluminadores en la política, pero también muy poco prácticos. Mientras arde Roma es inútil discutir las sutilezas de los argumentos de nuestro adversario. Pero aún si lo fuera, no es posible esperar que todo mundo esté dispuesto a dedicar parte de su tiempo a deliberar, por más que se apele al compromiso cívico y a la participación ciudadana. Más todavía: si nos obstinamos en promover la deliberación política, nada garantiza que haya un auténtico entendimiento entre los participantes. Pueden compartir el idioma, pero no los códigos culturales de fondo. Inclusive, pueden estar presentes en el diálogo ciertas personas a las que nadie escuche realmente, por más que alcen la voz. Mejor dicho, sus voces son inaudibles porque la escasez de recursos materiales y lingüísticos no les permite participar del proceso deliberativo; de hecho, es probable que asistan al diálogo porque alguien más las obligó. También está la dificultad de la escala en la que se realiza la deliberación. Tal vez sea posible deliberar en torno a las cuestiones propiamente locales de la política, pero no se puede esperar que las políticas de Estado se definan a partir de un diálogo racional en el que participen, literalmente, todos los ciudadanos. Parece, entonces, inevitable reconocer que, en la arena política, las decisiones no se toman a partir de la retórica y la excelencia argumentativa, sino del balance resultante de la aplicación de un conjunto de estrategias de poder. La política contemporánea puede entenderse como una actividad en la que resultan triunfadores los más astutos y capaces, dadas un conjunto de reglas que aseguran la continuidad de la contienda. Tanto los

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", Área de Sociología Política y Económica. Correo electrónico: [amonsivais@institutomora.edu.mx](mailto:amonsivais@institutomora.edu.mx)

perdedores como los ganadores tienen incentivos para respetar las reglas y continuar jugando, sin tener que recurrir a una revolución.<sup>2</sup> Lo demás es parafernalia. Colores y pintas que permiten distinguir a los competidores.

El propósito de este ensayo es, a pesar de todo, expresar un argumento a favor de una concepción deliberativa de la política, la democracia y la rendición de cuentas. Lo que se pretende mostrar es que ciertos principios normativos de la política no pueden entenderse, ni llevarse a la práctica, sin una concepción robusta de la deliberación pública. Es cierto que la política es una actividad en la que se compete por el poder y los recursos, pero se trata de una actividad cuya continuidad depende, en gran medida, de la legitimidad que tengan las reglas de la competencia. La cuestión radica en que los reclamos de legitimidad política no puede prescindir de plantearse en términos de justificaciones, sino racionales, al menos razonadas, susceptibles de ser aceptadas, no por individuos que sean modelos de virtud, sino por agentes egocéntricos y utilitaristas.

La idea que se desarrolla en este trabajo, es que la deliberación pública establece estándares críticos para valorar los procesos de rendición de cuentas. La rendición de cuentas, en un sentido político, es el proceso mediante el cual los actores políticos responden a las diversas formas de vigilancia y control a las que están sometidos. Desde una perspectiva deliberativa, dicho proceso debe ser valorado en función de la medida efectiva en que cada ciudadano puede iniciar un proceso de escrutinio del poder político. Una de las dimensiones de la rendición de cuentas, entonces, se refiere a la posibilidad que la ciudadanía en general, tenga la capacidad de exigir información y justificaciones a quienes tienen el ejercicio del poder. En este contexto, la relevancia de los procesos deliberativos es determinante para que la dimensión justificativa de la rendición de cuentas cumpla con las exigencias de transparencia y publicidad.

Este ensayo está dividido en cinco apartados. El primero tiene por objetivo introducir el modelo deliberativo de la política. Es este modelo el que, renovando las bases normativas del proceso democrático, permite sostener una concepción deliberativa de la rendición de cuentas efectuada en, y desde, la sociedad civil. El segundo apartado se detiene con mayor detalle en la idea de deliberación. Se propone entender el diálogo político como algo más que un intercambio lingüístico: como una actividad social de cooperación. La tercera parte vincula a la deliberación con los ideales de democracia e inclusión; de esta manera se esquematizan algunos estándares críticos para valorar la efectiva inclusión política. El cuarto apartado examina el ideal de publicidad y busca establecer una conexión entre la deliberación y la rendición de cuentas. La quinta parte, por último, bosqueja algunas reflexiones acerca de la rendición de cuentas impulsada desde la ciudadanía y la sociedad civil.

### **3.1 El modelo deliberativo de la democracia**

La idea de deliberación pública postula que una norma, decisión o justificación política, para considerarse legítima, no solamente requiere que los procedimientos para llegar a ella sean imparciales, sino que los productos sean reconocidos como el resultado de un

---

<sup>2</sup> Esta es, más o menos, la esencia de una visión minimalista de la democracia. Véase Przeworski (1999).

diálogo razonado y libre en el que participan todos los ciudadanos involucrados en una situación dada.<sup>3</sup> Como tal, el proceso deliberativo pone en juego el *accountability* de los argumentos y las decisiones. Quien espere justificar el ejercicio de su autoridad, obtener apoyo para una decisión o ser elegido como representante, deberá ser capaz de mostrar que sus intereses son generales y que no perjudican ni vulneran arbitrariamente a ningún ciudadano. El carácter democrático de este modelo reside en las exigencias de inclusión y participación. Ningún agente o ciudadano, a quién compete una decisión política, debe quedar excluido del proceso deliberativo.

La idea de deliberación pública se ha desarrollado en el contexto de una reformulación normativa de la democracia, la “democracia deliberativa”. Se trata de una propuesta sustantiva del proceso político, atenta lo mismo a la adecuación normativa de los procedimientos, que a la justicia de los resultados. La concepción deliberativa de la democracia se puede definir con mayor precisión si se le contrasta con un modelo “agregativo” de la política y la democracia. El modelo “agregativo” asume que la democracia sigue la lógica de un mercado, donde los distintos agentes (partidos políticos, candidatos, ciudadanos) intercambian ofertas y votos. Este modelo supone que la preservación del procedimiento democrático en las sociedades complejas tiene que estar basado, ya no en la participación directa de todos los ciudadanos en los asuntos de la *polis*, sino en la suma de las preferencias individuales para la elección de representantes y políticas públicas.<sup>4</sup> La democracia, vista de esta forma, se define como un conjunto de procedimientos que sirven para garantizar la competencia entre distintos ordenamientos de preferencias. La legitimidad que cargan estos procedimientos está determinada por el hecho de que cristalizan el único consenso posible en sociedades pluralistas y complejas. Se trata de un consenso mínimo a propósito de las condiciones institucionales que son necesarias para que los intereses de los individuos sean tomados en cuenta de manera imparcial y equitativa en las decisiones políticas.

Para los partidarios de la democracia deliberativa, la vertiente agregativa ofrece un margen muy limitado para garantizar la legitimidad en las decisiones políticas. Las críticas señalan que el modelo “agregativo”, no considera que sea posible valorar normativamente las razones que fundamentan las preferencias de los individuos, ni los resultados del proceso democrático. De acuerdo con esta crítica, el modelo de agregación asume que las preferencias individuales son algo dado, que están ya formadas. De esta manera, deja sin problematizar el proceso de formación de la opinión pública y las preferencias, ni da cuenta de la naturaleza de las esferas públicas en que acontece tal proceso. Por otra parte, la publicidad queda abstraída de este modelo, también en su concepción de la participación política. En la visión agregativa, la participación política asume la forma de una manifestación privada: el voto libre y secreto. Desde la visión deliberativa, hacer

---

<sup>3</sup> Esta concepción del proceso democrático no es nueva en lo absoluto. Se encuentra presente en las concepciones del proceso político que tienen autores tan distintos entre sí como Aristóteles, John Stuart Mill, Jean Jacques Rousseau o John Dewey. Lo novedoso de la renovación del ideal deliberativo es que pretende ajustarse, lo mismo en el plano normativo que en el operativo, a las condiciones impuestas por la escala y complejidad de las sociedades actuales.

<sup>4</sup> Esta concepción del proceso democrático fue desarrollada originalmente en los trabajos de Schumpeter (1947) y Downs (1957). Una aguda revisión de las lógicas implícitas en tres concepciones distintas del proceso político se encuentra en Elster (2003). Elster indica las limitaciones de la interpretación de la política que hacen tanto el “social choice” (que sería parte del modelo designado aquí como “agregativo”) como las vertientes participativas. A pesar de que es igualmente crítico con la interpretación habermasiana (antecedente del modelo deliberativo), al mismo tiempo identifica en esta opción las posibilidades para un replanteamiento normativo de la política.

abstracción de la dimensión pública de formación y manifestación de las preferencias políticas tiene consecuencias decisivas para la comprensión de la legitimidad política. De acuerdo con la concepción agregativa, la legitimidad democrática viene dada por la adecuación del procedimiento de agregación y decisión, independientemente del resultado obtenido. Sin embargo, una decisión colectiva puede ser procesionalmente inobjetable, pero sustantivamente adversa para los derechos de grupos minoritarios específicos. En otras palabras, la imparcialidad del procedimiento no asegura que no se producirá persistentemente una "tiranía de la mayoría". De hecho, la neutralidad e imparcialidad de los procedimientos de decisión no aseguran la consistencia y racionalidad del resultado.

La tensión entre la racionalidad de los ordenamientos de preferencias individuales y la coherencia de las decisiones colectivas, es una de las críticas fundamentales de la teoría de la elección social a la concepción de la democracia como manifestación de la "voluntad popular". Autores como Arrow (1951) y Riker (1982) han mostrado que el resultado de un proceso de elección colectiva depende del procedimiento de agregación de preferencias; esto es, que no existe ninguna "voluntad popular" por fuera del método de elección adoptado. Pero, al mismo tiempo, estos autores han dejado en claro que tampoco existe ningún procedimiento de agregación que garantice la racionalidad de los resultados. A saber, que los métodos de agregación de la "voluntad popular" pueden obtener resultados que distorsionan las preferencias de los individuos. Cuando se entiende a la democracia solamente como un conjunto de procedimientos de agregación de preferencias, hay entonces razones suficientes para temer, en palabras de Weber, de la manipulación "carismática de la emotividad de las masas". Sin embargo, como ha señalado Miller (2003), el escepticismo que provocan los resultados de los procesos de agregación de preferencias ilustran en sí mismos los límites de un modelo instrumental y estratégico del proceso democrático.

La concepción deliberativa de la democracia, en contraste, parte de la idea de que la deliberación pública asegura la racionalidad del proceso y el resultado político y no vulnera los derechos fundamentales. Este modelo coloca en el centro del proceso político la justificación racional de las preferencias, en un contexto de diálogo e intercambio entre individuos iguales. Si la condición inicial supone la igualdad política de todos los participantes, la legitimidad del proceso y el resultado dependerá de que cada uno de ellos exprese su acuerdo razonado. De esta forma, la expresión de las preferencias debe ser justificada con razones, ante un público de iguales. El modelo deliberativo supone que un argumento cuyo fin trae consigo la vulneración de los derechos de ciertos participantes, expresado públicamente –accesible a una audiencia potencialmente extendida en el tiempo y el espacio–, no podrá prevalecer en un diálogo racional en el que todos inician y concluyen el proceso en condiciones de igualdad. Dos formulaciones del modelo deliberativo de la democracia que pueden considerarse prototípicas, expresadas en un plano normativo, son las de Joshua Cohen y Jürgen Habermas. En el modelo elaborado por Cohen (2001, 2001b, 2003), el sustento normativo de la democracia radica en las condiciones de justificación política que definen al *ideal del procedimiento deliberativo*.<sup>5</sup> El "ideal del procedimiento deliberativo" establece, en términos formales, las condiciones que deben cumplirse si se aspira a que una decisión política sea legítima. Estas condiciones pueden sintetizarse de esta manera:

---

<sup>5</sup> Cohen (2001) pp. 91-93.

- 1) Una deliberación es libre si los participantes se conciben a sí mismos como constreñidos exclusivamente por los resultados de su deliberación y por las precondiciones para esa deliberación; y si suponen que es una razón suficiente obedecer una decisión por el hecho de que fue tomada a partir del proceso deliberativo en que participaron.
- 2) La deliberación pública es razonada si los participantes contribuyen con propuestas que son objeto de apoyo y crítica sistemática.
- 3) La deliberación se desarrolla entre interlocutores que son formal y sustantivamente iguales. Los interlocutores son formalmente iguales en cuanto a que las reglas que regulan el procedimiento no se aplican discrecionalmente a los individuos; y son sustantivamente iguales en cuanto a que la distribución existente de poder y recursos no configura las respectivas oportunidades de contribuir a la deliberación, ni da mayor autoridad a unos sobre otros en el proceso deliberativo.
- 4) Por último, una situación ideal de deliberación pretende llegar a un consenso racionalmente motivado: se deben encontrar razones que sean persuasivas para todos los participantes.

El uso de una argumentación razonada, de carácter intersubjetivo, que sirve para fundar normas válidas, también está en la base de la concepción de la política deliberativa de Jürgen Habermas. La teoría de la democracia de Habermas, desarrollada en términos de teoría del discurso, consiste en la reconciliación de los principios que fundamentan el Estado de Derecho con el principio de soberanía popular que caracteriza a la democracia.<sup>6</sup> Este planteamiento procede de las implicaciones normativas de la acción comunicativa. La comunicación presupone una forma de racionalidad que no se limita a buscar arreglos eficientes con respecto a medios y fines, sino que da forma a un ideal de entendimiento basado en la fuerza del mejor argumento (Habermas, 1999). El empleo comunicativo de la razón se convierte en la base de un principio para la fundación de las normas prácticas. El principio del discurso establece que son normas válidas aquellas “a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales” (Habermas, 2001: 172). La democracia, en esta concepción, se convierte en el procedimiento ideal para la formación racional de la voluntad política. La democracia como procedimiento deliberativo transforma el poder comunicativo en normas jurídicas y decisiones políticas. De esta manera, la política deliberativa representa un esfuerzo para pensar, la introducción de los ideales normativos de la racionalidad comunicativa (la ética del discurso), en las instituciones reguladoras de la sociedad contemporánea.

El elevado nivel de abstracción de la idea normativa de la deliberación pública ha provocado una buena dosis de escepticismo. Como dice Elster (2001:26): “Uno podría preguntarles a Cohen y a Habermas si sus argumentos tienen algún correlato en la discusión política real”. La implementación práctica del “ideal del procedimiento deliberativo” de Cohen y de la política deliberativa de Habermas resulta, efectivamente, una tarea complicada. Pero un desplazamiento en el sentido opuesto conlleva otros riesgos. Al tratar de hacer operativa la deliberación pública se ha tendido a concebir a la deliberación como un mero diálogo o

---

<sup>6</sup> Cfr. Habermas (1999c) y (2001).

una discusión dirigidos a la transformación de las preferencias. Con este giro, inadvertidamente, se va quedando en el camino el sentido normativo de las justificaciones públicas que se realizan en el intercambio deliberativo. Una conceptualización apropiada de la deliberación y la justificación pública no debe descuidar, por un lado, la posibilidad de que este ideal pueda llevarse a cabo en el mundo real, pero tampoco debe renunciar a sus exigencias normativas.

### **3.2 ¿Qué es la deliberación política?**

Para saber qué tan viable es la implementación del ideal de la deliberación pública en la política cotidiana, es preciso establecer bien a bien qué se entiende por deliberación. El intercambio lingüístico que sirve para cerrar un acuerdo donde las partes obtienen ciertos recursos a cambio de otros es una forma de deliberación que no implica, necesariamente, que haya justificaciones públicas. Basta y sobra con que los interesados obtengan beneficios del acuerdo mutuo. Esta concepción es poco exigente en su sentido normativo, pero bastante común en la vida política. Un prototipo en el sentido opuesto, es aquel donde la comunicación se realiza en torno a principios valorativos fundamentales. En las discusiones acerca de valores religiosos o morales se apela a valores fuertes y se esgrimen complejas razones para defenderlos. Pero es posible que nunca se llegue a un acuerdo propicio para tomar una decisión política. Una salida podría ser que la deliberación pública apropiada sea la que se encuentra en el punto intermedio entre las dos opciones mencionadas. Es decir, la deliberación pública sería útil y práctica en la medida en que no se redujera a ser solamente un medio para negociar y regatear, pero que tampoco pretendiera resolver divergencias en torno a principios valorativos fundamentales. La alternativa que se sigue en este trabajo es otra, no obstante. Deliberar públicamente no tendría que pensarse como una actividad que tiene que ser constantemente atemperada, para que sea algo más que sólo transacciones pragmáticas, y para que sea algo menos que digresiones metafísicas. Deliberar es participar en una actividad cooperativa que busca encontrar las mejores soluciones en circunstancias de conflicto y desacuerdo (Gutmann y Thompson, 1996; Shapiro, 2003). Para ampliar esta concepción, es preciso hacer varias acotaciones.

Iris M. Young (2000) ha identificado diversos supuestos que restringen el potencial comunicativo de la deliberación política. Por ejemplo, una concepción de la deliberación como intercambio de argumentos reduce la posibilidad de una efectiva comunicación política. Para ser razonables, escuchar a los otros y obtener conclusiones a partir de un conjunto de premisas, no es necesario emplear solamente argumentos lógicos y sistemáticos. El intercambio deliberativo requiere compartir puntos de vista expresados de distinta forma: por medio de figuras retóricas, testimonios, metáforas, ironías, o inclusive, manifestaciones sociales. La figura de un intercambio de razones parco y desapasionado le hace un flaco favor a una concepción adecuada de la deliberación pública.

Podría decirse que la deliberación florece ahí donde hay intereses generales o valores comunes. Pero tampoco es preciso que exista una unidad previa en la comunidad política para que la deliberación sea exitosa. Esta concepción parte del supuesto de que los acuerdos son posibles solamente cuando existe un marco cultural común. En las sociedades pluralistas esta condición es prácticamente imposible de cumplir; lo cual no

significa que la deliberación pública sea, en sí misma, imposible. En el mismo sentido, el objetivo del debate público no es establecer un consenso normativo. Podría pensarse que, si el “bien común” no antecede a la deliberación, al menos debería tenerse en mente como resultado deseable. El problema es que, por lo general, la idea del “bien común” como finalidad de la discusión es bastante útil para marginar aquellos puntos de vista que son diferentes a los de la mayoría. En otras palabras, la idea de “bien común” como objetivo de la deliberación restringe la naturaleza y la cantidad de los temas susceptibles de incluirse en la agenda pública. Por otra parte, cuando se establece como condición de la deliberación alguna forma de unidad –por ejemplo, la que supone que debe existir una comunidad cultural como trasfondo de la discusión, o la que considera que el bien común es la finalidad del proceso deliberativo– tampoco se está tomando en cuenta la dimensión del conflicto, una dimensión que atraviesa a las relaciones sociales. Muchos de los dilemas contemporáneos tienen su origen en conflictos de interés o en conflictos culturales de algún tipo. Un diálogo público efectivo tiene que estar abierto a distintas perspectivas que se manifiestan, la mayor parte de las veces, como un conflicto entre distintos agentes.

Si la deliberación pública debe atender a las manifestaciones de desacuerdo y conflictos profundos, no debe hacerlo asumiendo ninguna norma de civilidad o de orden. Los procesos de deliberación política no tienen que llevarse a cabo en el club de los caballeros más honorables y civilizados. Las manifestaciones disruptivas que intentan llamar la atención con respecto a diversas formas de injusticia, no deben rechazarse por emplear medios heterodoxos de expresión. Sin olvidar que deben existir condiciones de racionalidad y publicidad (véase más adelante) en dichas manifestaciones, las expresiones sociales de distinta índole son mecanismos para manifestar argumentos legítimos en el debate público.

Por último, otra forma de reducir las posibilidades de la deliberación pública es asumir que tal proceso acontece solamente en escenarios de interacción “cara a cara”. Vista de esta manera, resulta casi imposible obtener algún resultado práctico de la deliberación. Por el contrario, se requiere una concepción que sea compatible con la extensión y las múltiples dimensiones de las sociedades actuales. Esta concepción tiene que partir de una idea “descentrada” de la sociedad; es decir, que asuma que no existe un “centro” que controle y organice al sistema en su conjunto. Esto implica pensar que el proceso democrático no se lleva a cabo exclusivamente en instituciones como las legislaturas, las cortes o en otras instancias estatales. Más bien, como indica Young (2000:46): “The norm-guided communicative process of open and public democracy occurs across wide distances and over long times, with diverse social sectors speaking to one another across differences of perspective as well as space and time”.

El proceso deliberativo que se ha venido delineando se concibe de una manera robusta. Se trata de una actividad dialógica, potencialmente extendida en el espacio y el tiempo, en la que pueden participar agentes individuales y colectivos, lo mismo en las esferas del gobierno que en la sociedad civil. Para emplear una definición más precisa es necesario citar a Bohman. De acuerdo con este autor, la deliberación es: “a dialogical process of exchanging reasons for the purpose of resolving problematic situations that cannot be settled without interpersonal coordination and cooperation” (Bohman, 1996: 27). El énfasis de esta definición, está puesto en la diferencia que existe entre una concepción formal del procedimiento deliberativo y una concepción cooperativa del intercambio dialógico. En la

primera concepción, lo importante es especificar las condiciones ideales que se deben cumplir para que acontezca un intercambio de razones; en la segunda, se postula al proceso deliberativo como una actividad desarrollada conjuntamente por los agentes involucrados en ese proceso.

La deliberación pública entendida como una actividad conjunta de cooperación modifica los estándares de éxito para esta práctica. Un producto de la deliberación es aceptable cuando las razones que lo respaldan son suficientes para motivar la cooperación continua de todos los participantes (Bohman, 1993: 33). El éxito de un proceso deliberativo no está medido por el consenso racional, sino por el hecho de que todos y cada uno de los participantes *tienen razones para continuar cooperando* en una situación social específica. Al hablar de deliberación se está hablando, entonces, de una actividad social que se puede llevar a cabo en distintos escenarios y en distintas escalas. Pero no toda deliberación es política. La actividad dialógica que interesa aquí es aquella que tiene relevancia política. De hecho, interesa particularmente la deliberación pública que es significativa para la democracia y la rendición de cuentas. En el próximo apartado se discute qué características debe tener una deliberación que sea democrática, inclusiva y pública. Una vez dado este paso, posteriormente se discuten las aportaciones de esta perspectiva para la conceptualización de los procesos de rendición de cuentas.

### 3.3 Deliberación y democracia: el desafío de la inclusión

La deliberación pública, como se ha visto, no es un proceso de diálogo desapasionado que busca obtener un consenso racional acerca del bien común; por lo menos no lo es así en un sentido que pueda ser relevante para la política cotidiana. Tampoco es una actividad que se postule como un remedio infalible, que descalifique otras formas de toma de decisiones políticas, como la votación o la negociación entre intereses. Tal concepción pronto se revela inadecuada para cumplir con un papel efectivo en la política del mundo real. Pero lograr que la deliberación pública sea un mecanismo útil para la toma de decisiones, tampoco debe tener como consecuencia que su sentido normativo sea edulcorado hasta casi desaparecer. La idea de un intercambio dialógico como actividad conjunta, cuyo criterio de legitimidad requiere que las partes involucradas consideren válido un resultado que pueden apoyar por razones diversas, es una idea más adecuada para el mundo real, que no renuncia al ideal regulativo de publicidad. De manera sucinta, esta sección aborda, en un plano normativo, las condiciones que son necesarias para que un proceso deliberativo cumpla con las exigencias de inclusión y publicidad que forman parte del ideal democrático. Estas condiciones deben considerarse como elementos de un ideal regulativo que puede servir para contrastar procesos políticos empíricos.

Para que la deliberación pública pueda ser calificada de *democrática* debe cumplir con tres condiciones: las condiciones de no-tiranía, igualdad política y publicidad.<sup>7</sup> La “no-tiranía” se refiere a la necesidad de que el proceso político se conduzca sin que ningún tipo de coerción, o influencia indebida, se ejerza en contra de algunos de los participantes.

---

<sup>7</sup> Al describir estas condiciones estoy siguiendo a Bohman (1996). Bohman intenta elaborar criterios sustantivos que puedan ser empleados como estándares críticos de la norma de la democracia. Su propuesta no es incompatible con las tipologías normativas de los procedimientos que conforman la democracia, como la elaborada por Dahl (1993). De hecho, bien puede considerarse que los procedimientos e instituciones que definen a una poliarquía son la base para dar cuenta de lo que significa llevar a cabo una deliberación pública democrática.

El criterio de no-tiranía, sin embargo, también debe reflejarse en el resultado de la decisión colectiva. Es decir, ningún proceso será legítimo si el producto obtenido le otorga ventajas a ciertos grupos a costa de afectar los derechos de otros. Para evitar la condición de tiranía se buscan establecer restricciones institucionales al uso del poder de un grupo o sector social, y se logra típicamente por medio de la separación de las funciones ejecutivas y legislativas, elecciones regulares y competitivas, el multicameralismo, el federalismo y la revisión judicial.

El criterio de igualdad política establece que deben existir oportunidades para que todos los agentes participantes en un proceso de decisión sean considerados de manera equitativa. Este objetivo se alcanza por medio de procedimientos que aseguran, por ejemplo, la validez del criterio de una persona/un voto. Pero la igualdad formal no es equivalente a la igualdad sustantiva. En un proceso de deliberación política hace falta algo más que igualdad política definida en términos formales. Es necesario que los participantes de un proceso político reconozcan que pueden influir en el resultado de la deliberación. La cuestión radica en que, justamente, hoy en día, uno de los principales desafíos en las democracias en consolidación es combatir la desigualdad y promover la inclusión política. ¿Qué puede aportar la idea de deliberación pública para tal propósito? ¿Cómo valorar la adecuación del proceso deliberativo en términos de justificaciones públicas si existen dudas acerca de la efectiva inclusión de todos los involucrados por una decisión? Es posible encontrar respuestas paralelas a estas interrogantes en Young y Bohman. Iris M. Young (2000), por ejemplo, plantea la cuestión de esta forma: la persistencia de condiciones de acceso inequitativo a la esfera pública tiene como consecuencia el que ciertos grupos sociales se ven afectados por una forma de exclusión "externa"; es decir, es un tipo de exclusión definido por el hecho de que existen grupos e individuos que carecen de los recursos sociales y políticos para participar en los foros y espacios donde se toman las decisiones políticas. En una tónica semejante, Bohman (1996) expresa que las desigualdades económicas y sociales se traducen en una forma específica de *handicap* político: los individuos carecen de las capacidades para acceder a la esfera pública. Esto los somete a una condición de exclusión semejante a la que Young denomina "externa"; lo cual significa que los hace objeto de relaciones políticas en las que se ven incluidos involuntariamente (clientelismo, subordinación). En ambos casos de exclusión, sus condiciones adversas los obligan a obedecer las decisiones que otros les imponen.

Con el fin de aminorar las condiciones de exclusión y desigualdad que afectan a muchos ciudadanos, se han generado múltiples esfuerzos por hacer más equitativas las condiciones de acceso a la influencia política. La importancia de estos mecanismos no debe ser desestimada, como tampoco las limitaciones a que se ven sometidos en la práctica. Estas limitaciones se deben a que, de una forma u otra, las desigualdades extra-políticas siguen sesgando la influencia de unos grupos sociales sobre otros; en otras palabras, las condiciones de exclusión se manifiestan aún en estos nuevos formatos institucionales. A las condiciones de desigualdad que se reproducen de esta forma, Young las denomina "exclusiones internas". Esta situación acontece cuando los grupos o individuos previamente excluidos acceden, por medio de distintas reformas institucionales, a las instancias donde se discuten temas que tendrán influencia en su vida. Sin embargo, la exclusión efectiva persiste pues todavía carecen de los recursos materiales y simbólicos para participar en condiciones de igualdad. Están presentes, pero sus voces no se escuchan.

El desafío que persiste en materia de igualdad política parece estar vinculado, entonces, con el desarrollo de capacidades deliberativas. Para Young, combatir las formas de exclusión externas e internas requiere desarrollar formas de comunicación que atraviesen las diferencias sociales. Por medio de acciones de mutuo reconocimiento, y la entrada de narrativas, testimonios y demostraciones sociales en los debates políticos, los grupos sociales desaventajados pueden ampliar los términos del debate público y hacer visibles las condiciones de injusticia a la que son sometidos. De manera similar, Bohman, considera que la igualdad política se alcanza en la práctica cuando cualquier individuo o grupo tiene la capacidad de *iniciar* un proceso deliberativo. Es importante señalar, que Bohman comparte con Amartya Sen la idea que una efectiva condición de agencia no se logra exclusivamente con la combinación adecuada de recursos y oportunidades. Para ello se requieren facultades específicas en los actores, que les den la capacidad de conducirse de acuerdo a sus mejores consideraciones. La diferencia entre ambas aproximaciones, para Bohman, reside en la distinción entre capacidades económicas y capacidades políticas. Cuando un agente tiene los recursos y las capacidades adecuados, siguiendo un razonamiento económico, la obtención del fin que se propuso es relativamente previsible. En el contexto de un proceso político, la combinación idónea de recursos y capacidades sólo garantiza que el agente podrá iniciar un proceso deliberativo en la esfera pública, ya que el resultado es mucho más indeterminado (véase Bohman 1996: 123-132; y Sen 1997, 2000).

La inclusión se vuelve efectiva, cuando la deliberación incorpora los puntos de vista de actores que, por sus determinaciones sociales, regularmente carecen de poder para introducir sus temas en la agenda pública. El punto radica en que, sea por medio de canales institucionales diseñados expresamente para ello, o sea por medio de redes colectivas y movimientos sociales, los ciudadanos están en condiciones de igualdad deliberativa cuando ninguno de ellos se ve obligado a aceptar las decisiones de otros sin que pueda reconocer que puede participar efectivamente en el debate público. Pero todavía es necesario aclarar qué es lo que le da el sentido *público* a la deliberación política.

### **3.4 Deliberación, publicidad y rendición de cuentas**

La idea de publicidad conecta las bases normativas del proceso democrático y de la rendición de cuentas. La toma de decisiones que afectan a una colectividad por medio de procedimientos democráticos, desde esta perspectiva, debe contar con la exposición pública de la información que es relevante para la formación de las preferencias que serán ponderadas en dicho proceso. De igual forma, el ejercicio del poder político debe justificar su desempeño proporcionando argumentos que sean públicamente accesibles. La condición de publicidad estipula –lo mismo para los procesos de decisión colectiva, que para la justificación del ejercicio del poder– la accesibilidad de toda información y razones relevantes relacionadas con el ejercicio de la política. La deliberación, en este contexto, son las actividades de cooperación e interacción social en las que se producen las justificaciones públicas. Es decir, la exposición, recepción, crítica y defensa de los argumentos y las razones públicas, adquieren forma a través de la actividad deliberativa.

La publicidad de un proceso deliberativo se puede encontrar en tres niveles: en el espacio social construido por la deliberación misma, en el proceso deliberativo y las razones

expuestas en él, y en el estándar normativo que permite enjuiciar la validez de los acuerdos (Bohman 1996: 37-38). La publicidad como esfera pública se refiere al espacio social de intercambio que se genera por el mero hecho de emplear el lenguaje como herramienta de comunicación. La imagen espacial comunica la idea de un ámbito de libre acceso, en el cuál se intercambian opiniones y se generan juicios acerca de los temas de relevancia común. La esfera pública se compone, así, del conjunto disperso y fluido de opiniones que se difunden en distintas escalas.<sup>8</sup> La opinión pública se forma y se difunde en las interacciones cara a cara, en ámbitos específicos y localizados donde concurren diversos grupos de individuos; pero también se configura a través de los flujos informales de comunicación, posibilitados por la actividad de los medios de comunicación, y se expande por diversos ámbitos geográficos y temporales. La opinión que se genera en la esfera pública es informal, dispersa y anónima. Se alimenta de múltiples fuentes pero carece de un autor exclusivo. Los flujos generados en esta esfera penetran e interactúan con la opinión pública que se produce en los ámbitos formales de la política. Idealmente, la política de una sociedad democrática adquiere su legitimidad a partir de transformar la opinión pública informal en decisiones vinculantes, leyes y políticas públicas.

En segundo lugar, la publicidad que se configura durante el proceso de elaborar las razones en un diálogo se caracteriza por lo siguiente: se trata de la aspiración de justificar racionalmente, ante otros, los propios argumentos. Esta noción de publicidad se refiere a que los participantes en un proceso de deliberación deben proporcionar razones convincentes ante sus interlocutores, en el escenario de interacción en que se encuentran, pero también pensando en que su razonamiento sea justificable ante audiencias y contextos potencialmente distintos y expandidos en el tiempo y el espacio. Las justificaciones públicas esgrimidas en este sentido asumen la exigencia de realizar continuos esfuerzos de interpretación y explicación mutuas, a fin de generar efectos persuasivos y consentimiento.

Ahora bien, es preciso entender la norma de publicidad no solamente en un plano descriptivo, sino también como un estándar crítico. La publicidad como un estándar para valorar la legitimidad de los acuerdos distingue entre dos formas de justificaciones públicas. Por un lado, se encuentra la norma de publicidad "débil", que exige que todas las razones pertinentes de un proceso político puedan ser conocidas por todos los participantes. La norma de publicidad "fuerte", se refiere al modo particular en que se expresan las razones, de manera que puedan ser efectivamente comunicadas a otros interlocutores. Los acuerdos democráticos pueden ser valorados de acuerdo con estas normas. Un acuerdo está basado en una publicidad "débil" si se cumplen las condiciones mínimas para que todos puedan exponer sus razones en el proceso deliberativo; es "fuerte", por otra parte, cuando el proceso deliberativo influye decisivamente en el resultado, y cuando dicho resultado está respaldado por justificaciones conocidas por todos los participantes (Bohman 1996: 37). De esta forma, se puede apreciar que las normas de publicidad "débil" y publicidad "fuerte" proporcionan un parámetro para identificar la calidad del acuerdo democrático alcanzado en un proceso deliberativo. Pero esas mismas normas pueden ser empleadas también para valorar los procesos de rendición de cuentas.

La deliberación pública, como estándar crítico para valorar el carácter democrático de los procesos políticos, también proporciona elementos para repensar los procesos de

---

<sup>8</sup> Una exposición de la relación entre las teorías de la democracia y la esfera pública, adecuada para los fines de investigación empírica, se encuentra en Marx Ferree *et. al.* (2002).

rendición de cuentas. La rendición de cuentas puede entenderse en un sentido formal y en un sentido sustantivo. Formalmente, la rendición de cuentas se puede definir como la estructura de procedimientos que garantizan a uno o varios *principales* la capacidad de vigilar, controlar y sancionar a *agentes* específicos. Los electores, en un caso ilustrativo –o diversas agencias estatales, en otro– cuentan con un conjunto dado de atribuciones para obligar, bien a los representantes populares, bien a ciertas instancias de la administración estatal, a responder por sus actos. La medida en la que la rendición de cuentas debe restringirse a las acciones que transgreden la legalidad, o incluir una capacidad efectiva de sanción, es tema de debate. Para los propósitos de este ensayo, la rendición de cuentas se verifica como tal cuando se establece un umbral mínimo, definido en términos de atribuciones y procedimientos, para que los depositarios de algún tipo de responsabilidad política se vean obligados a justificar sus acciones. El sentido sustantivo de la rendición de cuentas, originándose a partir de dicho umbral, se refiere a los procesos y momentos específicos en los que los *agentes* o depositarios de responsabilidad político-administrativa, deben ofrecer justificaciones públicas acerca de sus acciones presentes, pasadas y previsibles, dada la posibilidad real de que sean sancionados por las instancias correspondientes.

La rendición de cuentas formal, desde esta perspectiva, debe cumplir con el requisito de publicidad “débil”. Es decir, que la estructura de atribuciones y procedimientos con los que cuentan los *principales* para controlar a sus *agentes* debe ser valorada en función del acceso efectivo que proporciona al conocimiento de las acciones y planes de éstos últimos. La rendición de cuentas sustantiva, a su vez, se califica de acuerdo con las normas de la inclusión deliberativa y de la publicidad fuerte. De esta forma, la adecuación normativa de un proceso de rendición de cuentas, en el que el *agente* se ve obligado a justificar públicamente sus acciones ante la amenaza de una sanción prevista legalmente, se mide, en primera instancia, por la capacidad que tiene cada uno de los *principales* para iniciar un proceso encaminado a que los *agentes* rindan justificaciones públicas de sus actos y sus decisiones. Cuando esta norma no se cumple, la rendición de cuentas se realiza en un escenario que sistemáticamente favorece a ciertos grupos sociales y perjudica a otros. De igual forma, la rendición de cuentas sustantiva debe alcanzar a cumplir con la norma fuerte de publicidad. Es decir, que el proceso de justificación responda al proceso deliberativo y que la posibilidad de la sanción se origine en razones y argumentos comprensibles para todas las partes involucradas. Cuando las sanciones se basan en disposiciones legales –es preciso anotarlo– los criterios para decidir si se castiga o no, no vienen dados por el proceso deliberativo sino por los procedimientos internos al derecho. Bien puede ocurrir que, ante una falta real la sanción correspondiente se evite por medios extralegales. El proceso deliberativo, no obstante, y la publicidad implicada en él, habrán de generar una tensión entre la legalidad y la legitimidad. Nada asegura que dicha tensión logre resolverse, pero puede convertirse en un motor que favorezca la producción de normas legítimas y la aplicación imparcial de las leyes.

### 3.5 Observaciones finales

Sería demasiado ingenuo pensar que la deliberación pública es la respuesta a todos y cada uno de los problemas políticos que aquejan a las democracias en consolidación. La corrupción en la administración pública no se soluciona solamente a través del diálogo;

la inseguridad jurídica de la ciudadanía tampoco mejora con una estrategia centrada en la manifestación de razones públicas. La discriminación hacia indígenas y mujeres, o la pobreza, son otras problemáticas, entre muchas más, que tampoco encontrarán arreglo a través de la pura deliberación pública. Inclusive, debe añadirse que los procesos deliberativos tampoco deben considerarse como el único criterio adecuado para valorar los procesos democráticos. Con todo, la idea de este ensayo ha sido defender el argumento de que la deliberación pública nos permite replantear el sentido de la legitimidad en la política democrática y de la rendición de cuentas. No se trata de una solución directa e inmediata, sino de un principio para promover reformas administrativas y políticas públicas inclusivas, transparentes y justas. En esa dirección, la perspectiva deliberativa puede orientar diversas formas de innovación institucional y de formulación de propuestas para robustecer, en un sentido democrático, el control de las funciones de gobierno por parte de la ciudadanía.

El enfoque deliberativo todavía tiene que realizar una considerable tarea de indagación, en dos vertientes. Por un lado, el examen de las experiencias exitosas y no exitosas de innovación institucional. Por el otro, es necesario tener presente un segundo aspecto asociado con la concepción deliberativa de la política. Como señala Young (2003:118-119), la teoría deliberativa de la democracia debe mantener una tensión constante con las estrategias de innovación institucional, que se desarrollan siguiendo sus postulados. Es decir, en la investigación empírica debe conservar una perspectiva crítica, sirviéndose de diversos estándares de valoración, con respecto a la política en general, y hacia la política deliberativa en particular. Este ensayo ha tratado de apuntar algunos de los criterios que pueden emplearse para sostener tal perspectiva crítica. Al preservar el contenido ideal y normativo de esta concepción, se aspira a mantener una actitud permanente de hacer rendir cuentas, desde los conceptos teóricos y normativos, a las manifestaciones empíricas de la política.

## Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, John, (2004), "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, vol. 32, no. 3, pp. 447-463.
- ARROW, Kenneth, (1951), *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, Wiley.
- BOHMAN, James, (1996), *Public deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, Cambridge.
- (ed.), (1999), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge.
- COHEN, Joshua, (2001), "Deliberation and Democratic Legitimacy" (1989), en David Estlund (ed.) *Democracy: Philosophical Readings*, Blackwell, pp. 87-106.
- , (2001b), "Democracia y Libertad", en Jon Elster (comp.) *La democracia deliberativa*, Gedisa, España, pp. 235-288.

———, (2003), "Procedure and Substance in Deliberative Democracy" (1996), en Thomas Christiano (ed.) *Philosophy and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 17-38.

DAHL, Robert, (1971), *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.

DOWNS, Anthony, (1957), *An Economic Theory of Democracy*, University of New York Press, Nueva York.

ELSTER, Jon, (2001), "Introducción", en Jon Elster (ed.), *La democracia deliberativa*, Gedisa, España, pp. 13 -34.

———, (2003), "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory" (1986), en Thomas Christiano (ed.) *Philosophy and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 138 -158.

GUTTMAN, Amy y Dennis Thompson, (1996), *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press.

HABERMAS, Jürgen, (1999), *Teoría de la acción comunicativa*, vol. I, Taurus, España, (1981).

———, (1999b), *Teoría de la acción comunicativa*, vol. II, Taurus, España, (1981).

———, (1999c), "Tres modelos normativos de democracia" en Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, España, pp. 231-246 .

———, (2001), *Facticidad y Validez*, 4ª edición, Trotta, España.

MARX FERREE, MYRA, William A. Gamson, Jürgen Gerhards y Dieter Rucht, (2002) "Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies", *Theory and Society*, Holanda, núm. 31, pp. 289-324.

MILLER, David, (2003), "Deliberative Democracy and Social Choice" en James Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, pp. 182-199.

PRZEWORSKI, Adam, (1999), "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Gordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-55.

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*, IIS-UNAM, INDESOL, COMECOSO, México, pp. 335-358.

RIKER, William, (1982), *Liberalism versus Populism: A Confrontation Between the Theory of Social Choice and Democracy*, San Francisco, William Freeman Co.

SHAPIRO, Ian, (2003), "Optimal Deliberation?" en James Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, pp. 121-137.

———, (1999), "Enough of Deliberation: Politics Is About Interest and Power", in Stephen Macedo, (ed.), *Deliberative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 28-38.

SCHUMPETER, Joseph, (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, University of New York, Nueva York.

SEN, Amartya, (1997), "Justicia: medios contra libertades", en Amartya Sen, *Bienestar, justicia y mercado*, Paidós (Pensamiento contemporáneo), Barcelona, 1997, pp. 109-122.

———, (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, México.

YOUNG, Iris Marion, (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

———, (2003), "Activist Challenges to Deliberative Democracy", en James Fishkin y Peter Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, pp.102-119.



## 4 CONSOLIDAR LA CONTRALORÍA SOCIAL:

### LA IMPORTANCIA DE UN ENFOQUE REALISTA DE LA DEMOCRACIA Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Elisa María Saldaña Malagamba<sup>1</sup>*

En el marco del Cuarto Seminario Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México, nos pareció apropiado presentar un breve trabajo que muestre la relación de las ideas actuales acerca del papel del control social en la democracia con conceptos clave de posiciones “realistas” en filosofía política. Creemos que el enfoque realista es útil para ubicar la especificidad de la contraloría social en un entorno democrático y para desarrollar una herramienta crítica que permita orientar su práctica en forma coherente. En el apartado 4.1, *El enfoque realista de la democracia y el control social*, dividido en dos secciones, se expone este tema. Algunas de las conclusiones del tema del realismo nos permiten comenzar un trabajo de análisis de las prácticas de contraloría social y de los modelos administrativos para incluirla. En el apartado 4.2, *Modelos administrativos no burocráticos para una práctica coherente de la contraloría social* exponemos en líneas muy generales esta cuestión.

#### 4.1 El enfoque realista de la democracia y el control social

##### 4.1.1 Contraloría social y democracia

Actualmente existe un avance teórico importante en el tema de la relación de la contraloría social y la democracia. Una idea central que relaciona control social y democracia es la siguiente: las prácticas de “control social”, mediante las cuales los ciudadanos vigilan al gobierno, tienen su razón de ser en situaciones límite que se presentan en las elecciones –el acto más significativo de control del gobernante y del burócrata en la democracia representativa. Este límite tiene que ver con el problema de la representatividad, del por qué el representante tendría que actuar de acuerdo a los intereses de los electores. La contraloría social, a su vez, tendría dificultades y límites también, relacionados con la representación democrática, en este caso en los grupos sociales.

---

<sup>1</sup> Cursó la carrera de filosofía en la UNAM, se desempeña actualmente en la Secretaría de la Función Pública. Correo electrónico: [esaldana@funcionpublica.gob.mx](mailto:esaldana@funcionpublica.gob.mx). Las opiniones expresadas en este artículo reflejan exclusivamente el punto de vista de la autora.

En nuestra opinión, este problema del reconocimiento de límites del control social es uno de los vínculos más importantes con un enfoque realista de la democracia y de la administración pública, según veremos posteriormente. Por este motivo, nos detendremos a citar a Adam Przeworski (1998), quien es lo bastante riguroso y claro para llevarnos de la mano al problema, situar al control social en este marco, y además plantear algunos principios fundamentales que permitirían mantener equilibrios favorables en los sistemas democráticos. A continuación, resumimos su línea explicativa, conscientes de que abusamos de la cita, pero en este texto de carácter analítico, nos parece importante que quede claro el argumento completo:

Las elecciones son un sistema que genera representatividad a través de dos mecanismos, el mandato y la responsabilidad:

- **Mandato.** Las elecciones funcionan como una asamblea en la que se elige (se ordena o se manda) un tipo de gobierno –ciertas plataformas, “promesas”, políticas públicas. El gobernante electo “representa” en tanto *actúa* como si fuera el ciudadano, es decir llevando a la práctica –obedeciendo– las plataformas que este ciudadano impulsaría si estuviera en el poder y que expresó en el acto de elegir.
- **Responsabilidad.** Las elecciones permiten que el ciudadano ratifique o sancione al gobernante –lo elija nuevamente o cambie de persona o partido. El gobernante electo “representa” en tanto *actúa* como si fuera el ciudadano, es decir, acatando las leyes y normas que se ha dado a sí mismo para garantizar la honestidad, el respeto a los derechos, la eficiencia y cuyo cumplimiento o incumplimiento se demuestra en actos de rendición de cuentas y el cual puede ser sancionado en el acto de elegir.

Sin embargo, las elecciones tienen un límite en lo relativo a la generación de representatividad. Se manifiestan una serie de situaciones problemáticas, tanto con el mandato como con la responsabilidad:

- Las elecciones no obligan a los gobernantes a la representación, ya que el gobierno conserva un margen de libertad de acción y no se establece un contrato de acatamiento del mandato entre gobierno y ciudadanos.
- Los ciudadanos no cuentan por una parte con la información suficiente para evaluar a los gobiernos electos y tampoco la amenaza de ser sustituidos es suficiente para inducir a los gobiernos a la representación.

Siguiendo con Przeworski, estas dos situaciones derivan en pérdida de control sobre el gobernante. Por este motivo se han diseñado, a lo largo del tiempo, mecanismos institucionales que sirvan de contrapeso para evitar el abuso del poder y el riesgo de la falta de representatividad: instituciones y normas para el equilibrio y el control del sistema electoral, los poderes separados, la supervisión de la burocracia, las instituciones independientes (como bancos centrales autónomos, etc.), la descentralización. En suma, todas éstas son modalidades de control.

Sin embargo, los instrumentos de control tienen también problemas relacionados con una situación central: su diseño no siempre garantiza una relación con el mandato del

ciudadano y la vigilancia de su cumplimiento. Así se llega a un último término: la propuesta de la participación directa del ciudadano en actividades de control. Para tratar de salvar las situaciones problemáticas mencionadas –en las que se identifica la pérdida de poder y de control del ciudadano–, existen medios que intentan combinar la institución pública y el control vertical del gobierno por los ciudadanos. Actualmente existen muchas propuestas y prácticas en diferentes países. En conjunto, *el control social aparece y se consolida como práctica en los siguientes mecanismos –entre otros– de recuperación de control de la representatividad por mandato o por responsabilidad:*

- Proceso electoral (control vertical básico de los sistemas representativos);
- Procesos y medios para obligar al mandato (plebiscitos, formas de revocación del mandato);
- Información para que el ciudadano esté en posibilidad de evaluar a su gobierno y uso de esta información por parte de asociaciones ciudadanas y público en general;
- Estructuras de participación social en los entes autónomos;
- Participar en la elección de los responsables de los organismos autónomos;
- Participación activa en la evaluación de los burócratas y de las políticas públicas para que éstas se apeguen al interés manifestado por los ciudadanos –en virtud de que la acción de los gobernantes no se realiza directamente, sino a través de las instituciones del Ejecutivo;
- Mecanismos para hacer llegar a los políticos y al poder judicial, la evaluación ciudadana de las políticas públicas y de los burócratas, para que éstos puedan sancionarlos o promover cambios en la legislación.

Podemos decir que existe diversidad en los diseños institucionales que tratan de inducir representatividad y que algunos de estos incluyen el control social. Llegados a este punto, aparecen reflexiones interesantes. De acuerdo con Przeworski, independientemente de que haya formas más exitosas que otras en los diseños mencionados, hay dos problemas y dos “principios” importantes que nos dan herramientas para permanecer en un régimen democrático. Los problemas son los siguientes:

- a) Los problemas de la representatividad y del control social han llevado a soluciones institucionales –más o menos problemáticas, unas más exitosas que otras– pero subsiste siempre una dificultad concerniente al carácter endógeno de la reforma del Estado: “¿Por qué querrían los políticos que mandan, voluntariamente, sujetarse a sí mismos a un mayor escrutinio y control públicos?”
- b) Existen problemas también en el control social. Przeworski, en el artículo que estamos utilizando, cita a Haggard para dar tres ejemplos de estas situaciones: los arreglos participativos son vulnerables a la apropiación por parte de los intereses que se supone deben controlar; los arreglos corporativos suscitan un especial interés de los miembros de las corporaciones; y los cuerpos electos son vulnerables a la apropiación por parte de los partidos políticos.

Por otra parte, los dos principios son:

- a) La información es un asunto central en la democracia, y
- b) Las "instituciones de responsabilidad" deben ser independientes.

La explicación de estos principios tiene que ver con un principio subyacente expuesto por Kant y comentado por Bobbio (en Fernández, 2000): "la significación de un precepto no susceptible de ser hecho público puede ser entendida como que se trata de un precepto que, si llega a ser del conocimiento público, podría levantar una reacción pública de tal naturaleza que no podría ser puesta en acción". Debido a la importancia de este precepto, es fundamental marcar un límite al mandato: "nuestra información no debe depender de lo que los gobiernos quieren que sepamos". Esta conclusión impacta al diseño institucional fuertemente, pues es sólo la independencia de las instituciones la que permite la salvaguarda de este principio. Los políticos pueden estar dispuestos a ser sujetos a un escrutinio riguroso si esto les representa mayores poderes y recursos, gracias a que los votantes estén dispuestos a su vez a ceder poder siempre y cuando sepan qué hacen con el poder conferido.

Hasta aquí llegamos de la mano de Przeworski y su elegante exposición, que nos ha servido para presentar los conceptos centrales que en el siguiente capítulo relacionamos con la posición del realismo, y que son:

- Las situaciones conflictivas son inevitables, derivadas de los distintos intereses en juego y del riesgo permanente de un uso abusivo y no acorde con el interés público del poder;
- La rendición de cuentas es un mecanismo para conceder poder pero sin soltarlo, sin llevarlo al abuso;
- En el entorno del conflicto, el control social es un factor más de contrapeso –el último posible– que se suma a los mecanismos para inducir representatividad por el control y abre la posibilidad de volver a poner en la mesa el objetivo de la institución: el interés público;
- La voluntad de los ciudadanos se hace pública a través de la denuncia, la protesta, la propuesta, la participación asociada con el gobierno. La inclusión de la participación ciudadana en las formas de control institucionalizadas forma parte del cuerpo teórico de la llamada "reforma del Estado";
- La bondad que se le reconoce a esta última forma de control por participación directa del ciudadano es que la voluntad de la gente se expresa durante el mandato de los representantes y no sólo en el acto de la elección. Y a esta intervención en la elección y el control habría que aumentar la intervención en la sanción del representante para cerrar al máximo los espacios de "abdicación" del ciudadano.

Para que no se convierta en un contrasentido, una de las condiciones básicas de esta intervención de la gente es que conserve su independencia respecto al representante para efectivamente expresar la voluntad. Sin embargo, hay un problema insalvable: la

participación directa del ciudadano también conlleva el problema de la representación de los grupos que se expresan.

#### 4.1.2 Realismo, democracia y participación ciudadana

Partiendo de una reflexión únicamente analítica de los modelos teóricos que dan las bases para avanzar en el diseño de instituciones de representatividad por mandato y por responsabilidad –sean institucionales, sociales o mezcladas– subyace una postura de realismo político. José Antonio Crespo (2001-1) enuncia con bastante sencillez y claridad las características de las acciones y mecanismos de la democracia basada en posiciones realistas:

- Reconocimiento del conflicto;
- Mediación a través de reglas;
- Reconocimiento de límites impuestos por la realidad (los modelos institucionales, así como las formas de control social pueden ser o no exitosos pero casi siempre presentan límites);
- La motivación de la acción es la conveniencia, una razón de racionalidad y no de moralidad (si el gobernante rinde cuentas el ciudadano le confiere más poder, hay una ganancia en este acuerdo, además de la conveniencia de conservar la libertad y el prestigio profesional que se deriva de la observancia obligatoria de las leyes);
- El Estado es coercitivo y conciliador: diseña instituciones que frenan el abuso de poder, instituciones con poder pero no tanto que pueda abusar;
- Desconfianza en el hombre y confianza en las instituciones;
- Racionalidad compartida: “evitar que el otro tenga poder discrecional aunque yo tampoco pueda tenerlo”; en el pacto democrático hay una actitud de racionalidad compartida. La competencia equitativa y la vigilancia mutua serían los dos principios básicos en la concepción realista para pensar la democracia, cuyos “mecanismos correlacionados son el pacto democrático y la rendición de cuentas”.

Una de las consecuencias más interesantes de suscribir esta posición realista, es que el reconocimiento del conflicto nos previene de concepciones maniqueas acerca de un ser ético por naturaleza –pudiendo éste ser el Estado o la sociedad civil– y así evita de algún modo desembocar en el autoritarismo o en la ingobernabilidad, que traería como consecuencia poner al poder en manos de uno u otro extremo de esta dualidad (y estos sujetos pueden ser intercambiables). En todo esto existe alguna ganancia, cierta posibilidad de convivencia civilizada si no se cae en un “hiperrealismo” que desconfía de todo, hasta de las formas de legitimidad, y sólo reconoce como solución la reforma, la limitación o la destrucción del Estado, sin la posibilidad de crear formas institucionales para la convivencia de los entes en conflicto. Esta esfera “más allá del conflicto” es la opción que nos ofrece el pensamiento de Bobbio (En Fernández Santillán 2000).

Las consecuencias de situar el control social en un marco de realismo son:

- Si partimos de una postura realista de la democracia entonces la rendición de cuentas –y el control social como parte de ésta– deben ser incluidos forzosamente en una “reforma del Estado”. Tanto el Estado como los ciudadanos están formados por grupos, el interés público es la suma de todas las expresiones, no está dado de una vez por todas al grupo en el poder, ni éste es homogéneo, existe, en suma tensión y conflicto. Por lo tanto, un acuerdo civilizado se tiene que basar en la vigilancia mutua para conceder de alguna manera el poder temporalmente a un grupo y el control social es el último eslabón.
- El gobierno cae en una posición autoritaria, contraria a la democracia, cuando institucionaliza las posibles formas de participación y contraloría ciudadana imponiendo mecanismos auto-referidos, bajo el supuesto de poseer toda la verdad y la legitimidad por decreto. Un Estado cerrado a las formas de control ciudadanas impone indicadores, formas rígidas de organización, formas de evaluación, etcétera y cierra el camino al acuerdo institucional entre Estado y ciudadanía, a la innovación que puede surgir cuando el ciudadano participa conservando su autonomía y el Estado ofrece vías para apoyar e institucionalizar esta innovación. El Estado le roba al ciudadano su especificidad en la rendición de cuentas: ser el contrapeso que posibilita la representatividad y se vuelve a caer en la postura idealista del poder como sustancia (el gobierno como normador).
- Es importante tener precaución con las posturas idealistas (inútiles en el mejor de los casos), implícitas en la promoción de una “cultura de los valores de la democracia” como pueden ser la ética, la transparencia, la integridad, en el sentido de que “la suma de hombres éticos va a hacer el cambio”, en lugar de promover una cultura cívica que se mueva para habilitar a los ciudadanos a hacer uso de los mecanismos de la rendición de cuentas y que relacione los valores con una “utopía de transformación” (un ideal realizable basado en los derechos).
- Las formas de participación ciudadana también pueden ser problemáticas. Tampoco el ciudadano tiene en sí la garantía de aportar “representatividad por generación espontánea”. Existe también la necesidad de que, en los mecanismos transversales de control social, el gobierno se responsabilice proponiendo y concertando reglamentaciones y formas de control operativas en tramos que, de lo contrario, pueden generar abuso de poder por parte de grupos corporativos o individuos corruptos. Los representantes ciudadanos también deben dar cuentas a sus asambleas, asociaciones y en general a la opinión pública.
- Justamente porque no existe una sociedad ideal que pueda ser ofrecida por ningún tipo de Estado –que pueda construirse socialmente– no puede invalidarse la política. La política y la lucha electoral siempre serán el núcleo de la democracia, y la participación del ciudadano en la consulta en la supervisión y en la evaluación no pueden sustituirlas. La democracia implica equidad en la decisión y, *además*, vigilancia mutua –no ésta última en vez de la primera. La legitimidad se construye, no está dada. Se edifica en el momento de la instauración del poder, y se vuelve a construir durante el mandato, con el apoyo de instancias participativas que aseguren la equidad –característica de la

democracia. La legitimidad no se puede fingir mediante invitaciones a la constatación de la eficiencia: un gobierno puede ser eficiente pero ilegítimo: ahí no está la clave de la democracia ni es el sentido del control social.

- La confianza-desconfianza en la institución, que aparece en el realismo político, es un punto de partida interesante que plantea la institución pero la condiciona: debe haber libertad y equidad, en suma: Estado de Derecho. Y en el otro término de la dualidad, el contenido de la voluntad ciudadana, de la contraloría social, puede ser la expresión de la búsqueda de la libertad o de la equidad, y se debe ver transformada en derechos de libertad y derechos sociales, entre otros. Esta búsqueda es lo que nos debe ocupar tanto a los ciudadanos como al gobierno en las formas de representatividad por mandato o por responsabilidad.

#### 4.1.2.1 *Ventajas y límites de la posición realista*

La rendición de cuentas y la contraloría social comprendida desde la postura realista que analizamos, debe reflejarse en procedimientos muy bien definidos y reglamentados. La ventaja de estar afianzados en este "mundo procedimental" es que nos da certidumbre de actuación en un campo de numerosos asuntos pendientes, entre los cuales ya existen algunos avances.

#### 4.1.2.2 *Avances*

En nuestro país existen avances en la determinación de procedimientos que faciliten el vínculo de los controles "de contrapeso" con el ciudadano, y otros que posibilitan la participación directa de éste en la supervisión. Entre estos logros está la formulación de las leyes federal y estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la inclusión de acciones de contraloría social en la Ley de Desarrollo Social y en la de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; así como la definición y operación de un modelo denominado "Sistema Integral de Contraloría Social" promovido por la Secretaría de la Función Pública, para que las dependencias de gobierno fomenten el control social (Secretaría de la Función Pública, 2001). Se observa asimismo un creciente interés de la sociedad en este tema y existen modelos de control social que promueven hoy en día académicos y organizaciones de la sociedad civil, y que se han generado en movimientos sociales amplios en diferentes rubros del interés público.

#### 4.1.2.3 *Pendientes*

- La representación política se da por la vertiente no obligatoria, esto significa que el representante no tiene que recurrir a sus electores para formar su opinión ni para orientar el sentido de su decisión. El ciudadano abdica no sólo respecto de asuntos de orientación del Estado;
- Los mecanismos de control del poder existentes son todos ellos de contrapeso entre los poderes del Estado, pero no tienen vínculos directos con el ciudadano. Existen las controversias constitucionales para dirimir los conflictos de competencia. El juicio político, para destituir, en teoría, a los funcionarios incompetentes o que extralimitan sus actos respecto de sus facultades legales, pero que en la práctica es susceptible de ser

utilizado con criterios facciosos. La fiscalización del Ejecutivo por parte del Legislativo, está limitada al tema presupuestal. El veto presidencial, está limitado a la esfera legislativa. Una excepción es, desde luego, el juicio de amparo, ya que sí es un mecanismo de control que involucra al ciudadano, cuando éste en su carácter de particular se ve directamente afectado por el abuso de poder de la autoridad. Cuando eficaz, le restituye al ciudadano el estado en que se hallaba previamente al abuso, pero es una vía contenciosa que no resulta apropiada para evaluar la representación que, por lo demás, no fue diseñada para ello. Estamos frente a un campo virgen, que debe ser roturado con propuestas nuevas de reforma del Estado;

- Uno de los problemas fundamentales en los campos donde es posible la contraloría social –la vigilancia de programas de los ejecutivos federal, estatal y municipal–, es que el ciudadano se limita a la vigilancia de lo que otro hace en tanto representante. Es decir, aún habiéndose detectado alguna falta de responsabilidad por parte de los funcionarios o los políticos, el ciudadano carece de poder para dar seguimiento a la sanción correspondiente. Actualmente, la investigación se dirige a detectar estas fallas y a generar propuestas para disminuir la abdicación del ciudadano ante el abuso y la ineficiencia de los gobiernos. De ahí la propuesta de ampliar la intervención de los actores sociales en el control ex ante, ex post y operativo de las políticas públicas (por ejemplo, véase Izunza en este volumen);
- El Estado, consciente de que la población tiene la desventaja de la falta de información para participar en forma eficaz, se desentiende del problema y asigna cada vez menos presupuesto a la capacitación de grupos sociales; también dedica poco apoyo a facilitar la intervención ciudadana en la toma de decisiones, la ejecución, la supervisión y la evaluación de las políticas públicas. México es uno de los países que menos presupuesto otorga a las organizaciones de la sociedad civil para que participen en la generación de bienestar, de tal manera que muchas declaraciones a favor de la participación se vuelven frases insustanciales. En este sentido, es interesante el estudio que efectuó el Centro Mexicano de Filantropía, en el estudio “Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil” (CEMEFI, 2003). En este aspecto tenemos que mencionar prácticas ejemplares en los niveles locales de gobierno, en las que la participación ciudadana en Consejos de Planeación está reglamentada, y se le asigna un presupuesto como organismo autónomo, como es el caso de los Consejos de Planeación en varios estados y municipios del país;
- Asimismo, es una cuenta pendiente resolver los grandes problemas derivados de la indefinición de las leyes que garantizan los derechos sociales

#### 4.1.2.4 *“El mejor de los controles posibles” y el límite del método procedimental*

De acuerdo a la posición realista, la relación entre el control y la democracia depende en gran medida de contar con una serie de procedimientos contra el abuso del poder de grupos –la garantía para la libertad y la equidad. Sin embargo, no obstante la utilidad de estos procedimientos, el control por sí mismo siempre tiene un peligro: dar la ilusión de perfeccionar lo ya hecho, lo bueno o lo verdadero. El control por sí mismo puede ser una manía, puede introducir la locura en la supuesta racionalidad; puede introducir al “controlador”: un personaje rígido y prepotente. Este peligro existe aún en el mundo del mejor de los controles posibles, como podría ser la existencia de mecanismos transversales

de control en órganos independientes de gobierno en los tres poderes, con una legislación que habilite al ciudadano para estar informado y para ejercer el control ex ante, ex post y operativo, asumiendo el gobierno y la sociedad civil la responsabilidad que le toca a cada quién. Las propuestas basadas en el realismo se originan en el reconocimiento de estos problemas y conflictos, y plantean una serie de “propuestas razonables y viables” para poner límites: lo razonable es ser pesimistas y seguir en el camino.

Existe una propuesta que va más allá de este pragmatismo, que no implica no asumir las soluciones prácticas y viables para la convivencia pero que deja más abierto el camino para que no se cierre en regímenes autoritarios; es la propuesta que encuentra en el terreno simbólico la especificidad de la democracia. Es el terreno de la ética, en el que los valores tienen un sentido liberador, que abre los procesos y que es ciertamente diferente al uso de los valores que cierran los procesos en las concepciones idealistas del Estado en el que ya no es necesaria la lucha política ni el control social, sino sólo la conversión a los ideales de hombre seleccionados. En este sentido, Sergio Ortiz Leroux (2000) señala que, en los regímenes autoritarios o totalitarios, lo que importa es quién tiene el poder – que se proclama como la opción para conducir a los ciudadanos. Con esto, el conflicto se anula: se controla, se limita, se destruye. Por el contrario, en la democracia se institucionaliza el conflicto, pero con la opción siempre abierta por valores como la libertad, la equidad, la autonomía, que no pueden ser encerrados en ningún decreto, convenio o procedimiento: la democracia llama a más democracia. Esta postura encuentra la especificidad de la democracia en el terreno simbólico, donde el poder es un lugar vacío: potencialmente de todos y materialmente de nadie (postura de filósofos como el francés Claude Lefort).

El autor referido cita la detención de Pinochet como ejemplo de este “vértigo” al que lleva la democracia. Será nuestra tarea aumentar los ejemplos en los que la intervención del ciudadano, para inducir representatividad, rebase a los procedimientos y “llame a más democracia”. El ejemplo que citaremos en el próximo apartado –el movimiento anti-manicomio en Brasil– sería un ejemplo en el que esta esfera ética removió los procedimientos, instauró otros nuevos y “llamó a más democracia” en la lucha contra la exclusión. Hay muchos ejemplos también en nuestro país de esta esperanzadora creación de democracia.

#### **4.2 Modelos administrativos no burocráticos para una práctica coherente de la contraloría social**

De acuerdo a lo expuesto en el apartado 4.1, las posiciones teóricas enunciadas orientan la acción a la búsqueda de formas de participación ciudadana y control sociales viables, que le permitan al ciudadano conservar la representatividad y que tendrían las características que enumeramos en forma sucinta. Por oposición, las formas burocráticas de alguna manera impiden que el control social sea un contrapeso y no permiten que el Estado juegue un papel para apoyar los procesos democráticos, ni que intervenga para impedir el abuso de poder por parte de intereses particulares. Este tema nos parece muy importante y por este motivo destinamos este apartado a ahondar un poco en los procedimientos que tenderían a limitar el control social y a presentar algunas experiencias que resultan más afortunadas.

Las formas burocráticas de gestión son formas de institucionalización que no permiten la inclusión del control social, o lo limitan a formas gerenciales auto referidas, y que no dejan margen a la innovación mediante el acuerdo entre ciudadanos y gobierno. Nuria Cunill (2000) señala los nudos problemáticos de los modelos orgánicos, como resultado de su análisis de los comités de vigilancia de Bolivia, los comités de contraloría social en México y las Veedurías Ciudadanas de Colombia. Desde la fecha en que se concluyó este estudio, alrededor de 1998, se han dado avances importantes en México –como la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento, y la creación de un órgano ciudadanizado. El análisis de la autora resulta de mucha utilidad porque muestra algunas fallas importantes en estos modelos orgánicos que incluyen el control social en forma bastante incompleta:

- El control social fundamentado en la creación de órganos específicos puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación;
- Un mismo organismo asumiendo las funciones de control ex-ante y ex-post debilita el control social;
- El control social se debilita también por los costos de oportunidad y de información a la sociedad;
- Un diseño inadecuado de los recursos para forzar la observancia de la administración, puede operar en contra de la eficacia del control social;
- Mientras mayor es el grado de formalización del control social, mayores son las probabilidades de que se acoten sus alcances y contenidos,
- La dependencia absoluta del control social respecto del control estatal lo vuelve vulnerable.

Por otra parte, la propuesta de Nuria Cunill apunta a la recomendación general de habilitar a los ciudadanos para ejercer los derechos relacionados con la rendición de cuentas. Igualmente, sugiere que los modelos de nueva gerencia pública —la evaluación por resultados desde el ciudadano y la competencia administrada— implican responsabilizar al gobierno e incluyen algunas formas de control social.

Por otro lado, dos investigadores, Archon Fung (2000) y María Ceci Araujo Misoczke (2001), analizan también experiencias en las que se institucionalizan formas de participación ciudadana y de control social que conllevan enseñanzas muy útiles. Lo interesante de estas dos propuestas es que se reconoce tanto el problema de las formas burocráticas como el de la participación ciudadana (problemas de inequidad y falta de pericia técnica, entre otros). Las mencionaremos muy brevemente.

Archon Fung se detiene a reflexionar acerca del problema de la falta de información del ciudadano y cómo ésta afecta la posibilidad de evaluar al gobernante y cómo esto puede aminorarse ampliando el espacio público para crear “públicos que sienten, examinan y modifican acciones estatales a partir de sus propios fines locales”. Este autor estudia la deliberación por mandato: experiencias en Estados Unidos (en Chicago) en las que se ha institucionalizado la participación ciudadana (gestión escolar local, experiencia de vigilancia

comunitaria para la seguridad pública y planeación para la conservación del hábitat). En este estudio es interesante el hecho de que el Estado no se desentiende de apoyar a los ciudadanos para que se cumplan “cuatro principios democráticos: participación, deliberación, delegación de poder y equidad”.

Algunas de las acciones que realiza el Estado mediante la apropiación de las experiencias que se dan en las formas de participación ciudadana, según Fung, son:

- Establecer formas de deliberación (metodologías participativas);
- Proporcionar apoyo institucional y central;
- Establecer criterios de rendición de cuentas;
- Monitorear el apego a los principios democráticos;
- Apoyo con planes de medios para movilizar a la población en la planeación y la contraloría social;
- Brindar capacitación;
- Facilitar una rendición de cuentas no centralizada (los mismos usuarios tienen a su disposición los archivos);
- Normalizar controles propios de procesos democráticos-deliberativos: obligación de llenar reportes, registros de los procesos de toma de decisiones, que son también sujetos a rendición de cuentas,
- Formular requisitos de desempeño y rendición de cuentas.

La ventaja de este modelo es la formación de públicos democráticos que actúan con más flexibilidad, equidad y efectividad que en gobiernos más centralistas. María Ceci Araujo (2001) también encara un problema con la participación ciudadana: la explosión de demandas de la población y saturación de la agenda de gobierno, como un factor potencialmente desestabilizador de las instancias democráticas, resultado en parte de la ampliación del ejercicio de los derechos sociales. Pero el dilema es que por otra parte la no participación de los grupos vulnerables hace inviable el ejercicio de ciudadanía y la vigencia de la democracia. Esta autora establece algunos criterios para lograr una de las metas más importantes de la reforma del Estado: hacer compatibles la eficiencia con el perfeccionamiento de la democracia. Aumentar la gobernabilidad significaría aumentar la eficiencia y también la responsabilidad ante las demandas sociales, creando legitimidad permanentemente.

- De entre las relaciones posibles entre organizaciones de la sociedad y Estado privilegiar a los *entes asociados* en las estructuras de poder y coordinación;
- Desarrollar formas de organización política más amplias que el Estado, en la que el Estado es el articulador: flujos, redes, organizaciones con elementos estatales, no estatales-nacionales-locales y globales;

- Configurar una formación político-organizacional: estructuras y dinámicas organizacionales de nuevo tipo, derivadas de cambios que hacen que las instancias de poder y de coordinación de políticas públicas, en la operación de los gobiernos municipales, se vuelvan permeables a las organizaciones de la sociedad;
- Los movimientos sociales no deben perder ninguna de tres dimensiones de la reacción social: a) contestataria: denuncia, protesta y explica conflictos, oposiciones organizadas; b) solidaria: cooperación, asociación para resolver problemas sociales, y c) propositiva: construcción de una utopía de transformación (proyectos alternativos).

Según esta autora, algunas de las características democratizadoras y socialmente inclusivas de las organizaciones y prácticas de la Administración Pública son:

- Los ciudadanos son realmente miembros de la comunidad: ejercen derechos y tienen acceso;
- Se promueve la organización de la población (respetando su autonomía) en torno a temas de interés común;
- Se incluye el control social de la gestión;
- Promoción del debate;
- Se abren espacios para la decisión de los ciudadanos;
- Se facilitan las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados;
- Administración activa: no un fortalecimiento del poder administrativo, sino el uso de la autoridad discrecional para generar el trabajo de colaboración con los ciudadanos. La administración activa es aquella en la que se actúa creativamente para orientar prerrogativas administrativas para la ciudadanía activa.

Las características de la formación política organizacional se oponen una a una a las de la formación burocrática tradicional y tendrían las siguientes características:

- Centros difusos de poder –planteamiento descentralizado–, incluyendo la participación de los ejecutores y de los usuarios;
- Estructuras fluidas, flexibles –liderazgo descentralizado– con una ética dirigida a servir a los usuarios en una red de relaciones, orientada por una imagen-objetivo en un contexto histórico social;
- Acciones autorreguladas, diseñadas a partir de las necesidades de la imagen objetivo y de los cambios en curso;
- Intersectorialidad, articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones intercomunicadas;
- La meta es el cambio, como un proceso consciente de modificar las relaciones sociales;

- Aceptación de la diversidad y celebración de las particularidades;
- Control a través de una combinación de la eficiencia con control social;
- Evaluación referida a las expectativas de los usuarios y de los asociados de la red;
- Opción por valores claramente expresados, "burocracia militante" o "ciudadano profesional";
- Selección con base en la utilidad técnica y el perfil adecuado al proyecto;
- Líder como movilizador-articulador;
- Motivación por la libertad de implementar ideas y de gratificarse con el éxito de las mismas;
- La discrepancia en torno de ideas es un factor de éxito en el proceso de cambio;
- Trabajo con base en los recursos de miembros de la red;
- Localización espacial difusa;
- Formalismo como estrategia de cambio, para avanzar en el tiempo en relación con normas que paralizan los procesos de cambio;
- Orientación hacia grupos tradicionalmente no atendidos por el sector público, con énfasis en aspectos de género, etnia, exclusión social.

Cuando Araujo aplica estos criterios al análisis de dos experiencias en Brasil, el resultado es tan esclarecedor que nos podría servir para utilizar este modelo en el estudio de los casos de México. Por lo pronto, nos sirve para demostrar la justeza de la postura realista y de la importancia de lo simbólico (la democracia como el lugar del vacío), y de la dimensión ética con un ejemplo en el campo empírico. En las conclusiones de Araujo el movimiento anti-manicomio se presenta como la experiencia más valiosa, básicamente por la amplitud y justeza del valor motor de la transformación, y que es la lucha contra la exclusión. Es la postura ética –la equidad es un valor central en la democracia– la que lleva a trascender cualquier procedimiento, pero se tiene la fuerza suficiente para que se propongan procedimientos nuevos (en este sentido tenemos una "utopía transformadora"). Tanto los "enfermos", sus familiares, los médicos y la comunidad modificaron la práctica médica y la convivencia social, consiguiéndose además el aumento en la eficacia de las políticas públicas en materia de salud mental. Hay que decir que en este estudio, el caso del presupuesto participativo no sale tan bien librado, aunque también presenta una serie de aciertos.

### **4.3 Reflexión final**

La vigilancia mutua –entre poderes y con incorporación de la participación directa del ciudadano– es un principio básico en una concepción realista de la democracia, que deriva en procedimientos, acuerdos y consensos que, en última instancia, facilitan la

convivencia. Las posiciones que denotan la lucha política y la intervención del ciudadano en el control, están generalmente relacionadas con las posiciones idealistas que subyacen en los totalitarismos. El Estado ofrece un mundo perfecto donde lo que se necesita es la conversión, no la propuesta ni la supervisión. En el polo opuesto, está la imagen de que la esfera de la sociedad civil es la suma de hombres virtuosos, que no requieren esforzarse para asumir la responsabilidad permanente de construir la legitimidad con propuestas viables.

El Estado tiene responsabilidad –si su objetivo es ganar legitimidad y credibilidad– de ofrecer alternativas para la inclusión del control social en su “reforma del estado”. El valor de la contraloría social, es que vuelve a inducir representatividad, en los periodos entre las elecciones. Las prácticas de control social que no impacten los modelos institucionales de gestión de alguna manera y sólo sean usados para validar modelos auto referenciales le roban al control social su esencia transformadora y la importancia que la rendición de cuentas tiene para la democracia: introducir los valores de legitimidad, equidad, libertad. No hay que olvidar, sin embargo, que los procedimientos no deben agotar al control social en tanto éste tiene un valor simbólico que impulsa a la transformación permanente.

Actualmente, hay cuentas pendientes en cuanto a la relación del ciudadano con los mecanismos de contrapeso entre poderes y en la base legal y procedimental para facilitar su intervención en el control *ex ante*, *ex post* y operativo. Los modelos burocráticos de gestión no permiten que la contraloría social cumpla el papel que debe en el sistema, en cambio existen propuestas de nuevos modelos de gestión administrativa que lo facilita. No es éste un trabajo en el que se analicen las prácticas de nuestro país, ya que el carácter de este trabajo es más bien de análisis más general. Someramente se apuntaron algunas características de unos y otros modelos, pero el estudio, la propuesta y la puesta en práctica de estos modelos en México, es una tarea pendiente. De esta tarea pueden resultar un conjunto de esfuerzos para construir en nuestro país las bases de una verdadera legitimidad democrática.

## Referencias bibliográficas

Araujo Misoczke, María Ceci (1988), “La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación política-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre”. Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Caracas. núm 10 (feb.)

CRESPO, José Antonio (2001)-1, “Democracia Real. Del idealismo cívico al civilismo racional.” *Metapolítica*, publicación del Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 5, abril-junio, núm. 18.

———, (2001)-2, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación.

- DI CASTRO, Elisabetta (1988), *Razón y Política: la obra de Norberto Bobbio*, México, UNAM/Fontamara.
- CUNILL GRAU, Nuria, (2000), "Responsabilización por el Control Social", en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD, BID, Buenos Aires, Eudeba.
- FERNÁNDEZ SANTILLAN, José (2000), "La concepción política de Bobbio (crítica al pseudo-realismo)", *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- GARCÍA, Sergio, Centro Mexicano para la Filantropía (2003), *Fondos Federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, coordinador del equipo de investigación. México. Edición del Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- LEFORT, Claude (1990), *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ORTIZ LEROUX, Sergio (2000), "Ni con Bobbio ni sin Bobbio", *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- FUNG, Archon (2000), "Esferas de la deliberación: gobernar después del centralismo democrático", en *Metapolítica*, Centro de Estudios de Política Comparada, México, vol. 4, núm. 14, abril-junio.
- ISUNZA, Ernesto, *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*, Mimeo, s/f.
- UGALDE, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso mexicano*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.21.
- PRZEWORSKI, Adam (2001), "Democracia y Representación", revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, Caracas, núm. 21, octubre.
- SECRETARÍA de la Función Pública, 2001, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el desarrollo Administrativo 2001-2006*. México, Cap. 4.1.6 Contraloría Social.



# 5 EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y SUS USOS: PROYECTOS POLÍTICOS EN PUGNA

*Felipe Hevia de la Jara<sup>1</sup>*

*No pregunten por el significado de una  
palabra, pregunten por su uso*

*Ludwig Wittgenstein*

Lo que pretende este artículo es describir el uso de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas (RdC) que defienden proyectos políticos diversos. Estos proyectos, en los que se inscriben diferentes organizaciones de la sociedad civil, se definen como complejos ideológicos que guían la implementación de las políticas públicas y que establecen los umbrales de importancia de las acciones de transparencia, RdC y participación ciudadana. Tales proyectos son el *proyecto democrático* (o de derechos); el *proyecto neoliberal* (o de calidad) y el *proyecto corporativo-clientelar* (o del *viejo régimen*). En cada uno de éstos se diferencia la importancia relativa de las acciones de transparencia, RdC y participación ciudadana. En lo que sigue se describe cada uno de ellos, presentando múltiples ejemplos de cómo éstos se traducen en acciones y programas.

## 5.1 Introducción

Siempre que nos preguntamos por qué México no puede solucionar sus problemas endémicos de corrupción, de impunidad y de opacidad en la toma de decisiones, terminamos refiriéndonos a la *cultura política mexicana*; la cual es caracterizada y definida por sus ausencias: no hay *cultura* de participación, de legalidad, de transparencia, de rendición de cuentas, etc. En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), vemos con preocupación niveles muy bajos de participación ciudadana, de confianza interpersonal, de interés en la “cosa” pública.

Sin embargo, al mismo tiempo se observan claramente signos de una transformación hacia una *cultura* de la participación y la legalidad en México: las conquistas ciudadanas

---

<sup>1</sup> Antropólogo por la Universidad de Chile. Maestro y estudiante de doctorado en Antropología Social del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-DF). Correo electrónico: [heviadelajara@yahoo.com](mailto:heviadelajara@yahoo.com). Agradezco los comentarios que recibió este escrito en las reuniones organizadas en el Instituto Mora. En particular, las vitales sugerencias de Sergio García, Alejandro Monsiváis, Cristina Cobos y Ernesto Isunza. Sobre el contenido de este documento, asumo total responsabilidad por lo dicho.

de transparencia en los procesos electorales; la constitución de un Instituto Federal Electoral (IFE) (que hasta octubre de 2003 gozaba de plena legitimidad); el fortalecimiento de la sociedad civil; la existencia de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con cuarenta mil solicitudes en su primer año; la existencia de una Ley General de Desarrollo Social que contiene apartados específicos sobre el derecho a la participación ciudadana; la marcha en contra de la inseguridad que se realizó en junio del 2004; y la existencia de contralorías sociales en múltiples programas federales, estatales y municipales. Creemos estar observando el nacimiento de una nueva *cultura* política, caracterizada por el respeto a la legalidad, la participación ciudadana, el control social de los gobernantes por los gobernados<sup>2</sup>.

Algunas explicaciones apuntan a la transición: se supone que pasamos de un *antiguo régimen* autoritario, corporativo, clientelar, patrimonialista, opaco y corrupto, a un *nuevo régimen* democrático y transparente, donde es central la construcción de una ciudadanía fuerte. En esta transición también las "herencias" del antiguo régimen, si bien muchas de ellas institucionales, se plantean también como *culturales*, de ahí que no puedan ser cambiadas de la noche a la mañana, aunque estén destinadas a desaparecer y sólo se vean como viejos legados<sup>3</sup>.

Lamentablemente, una gran cantidad de datos y hechos rebasan esta única explicación: el viejo régimen parece que no sólo no desaparece, sino que vuelve con fuerza<sup>4</sup>. La alternancia en los municipios y en los estados comenzó casi hace 20 años y seguimos viviendo serios problemas de corrupción, de falta de transparencia, de ineficacia de los gobernantes de todos los colores políticos, de limitaciones a la participación de los gobernados. Ni siquiera transformando la *arquitectura institucional* podemos deshacernos de estas herencias: el caso del IFE post-octubre de 2003 muestra que, inclusive diseños sumamente complicados, que buscan garantizar la transparencia e independencia de las instituciones, no eliminan el riesgo de retroceder lo avanzado.

Al parecer hay *algo más* que impide el florecimiento de una democracia, participativa, transparente y basada en la legalidad. Generalmente a ese *algo más* suele definirse como "cultura"<sup>5</sup>. Entonces surge nuevamente la pregunta que Almond y Verba se hicieron hace casi 50 años: ¿Hay culturas que favorecen o limitan ciertos modelos societales?

## 5.2 Cultura política/proyecto político. Nociones teórico-conceptuales

El concepto de cultura política desde la ciencia política nace con los estudios clásicos de Almond y Verba en los años 50 donde se establece un claro vínculo entre el desarrollo de

---

<sup>2</sup> De hecho, Peschard (1995) enfoca todo su libro sobre la consecución de esta nueva cultura política democrática, por ejemplo.

<sup>3</sup> Para una descripción y crítica de estos modelos *transicionales* ver Aziz (2003), en particular la introducción. Para analizar la importancia de estas explicaciones, ver González (2003). Para una lectura comparativa desde la ciencia política, ver Cansino (2002).

<sup>4</sup> En las elecciones intermedias de 2003 y en muchas de las elecciones estatales y locales de 2004, el PRI, en particular el ala considerada por muchos como la más autoritaria, ha ganado prácticamente todas las contiendas.

<sup>5</sup> El concepto de cultura como mecanismo explicativo forma parte del giro de lo *duro* (basados en la estructura) a lo *blando* (basados en la acción, el significado y los actores sociales), como lo plantea Sztompka (1999). Si bien el concepto siempre ha sido utilizado en la antropología social, las múltiples definiciones del mismo son casi tan extensas como sus usos; para un resumen contemporáneo ver Kupper (2001).

modelos sociales y la cultura de las sociedades: donde hay una cultura *cívica* el modelo democrático tiene más posibilidades de desarrollarse, así mismo los modelos autoritarios florecen en culturas *súbditos*. (Almond y Verba, 1989 [1963])

Desde la ciencia política, la cultura política ha tenido claramente un corte “psicologista” y pretende dar cuenta de las percepciones de los ciudadanos sobre ciertos temas. Por ejemplo, según Peschard:

La cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales –los propiamente políticos– entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella (...) la pregunta sobre la cultura política pretende indagar cómo percibe una población el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio del mandato y la obediencia, y cómo las asume, qué tipo de actitudes, reacciones y expectativas provoca, y de qué manera éstas tienen un impacto sobre el universo político (Peschard 1995:10).

En esta línea, por ejemplo, para medir la cultura política de los mexicanos, la SEGOB realiza la ENCUP, donde se indaga sobre los siguientes temas: imagen del gobierno y sus programas, confianza en las instituciones, apego a la legalidad, corrupción y corresponsabilidad ciudadana, entre otros.<sup>6</sup>

Una variante de estudios de cómo se relacionan política y cultura es desarrollada por la *teoría del capital social*. Autores como Putnam (1996), Fukuyama (1996) o Kliksberg (2000) apuntan la importancia central de la cultura para el desarrollo de las sociedades. El concepto de *capital social*, que estos autores desarrollan, apunta justamente a identificar el peso específico de la cultura, expresada en redes de apoyo, solidaridad y confianza, en el desarrollo de las sociedades. Así, en el ejemplo clásico, la diferencia entre el desarrollo del sur y del norte de Italia, se explica en gran parte por el tipo de capital social que son capaces de construir las comunidades de ambas áreas geográficas.<sup>7</sup>

Desde la antropología, por otro lado, se desarrolla una subdisciplina que toma a la cultura política como su tema de estudio. Tejera (1996:12) afirma: “la antropología política, tiene como un elemento central el estudio de la cultura política”. Y a ésta la define

---

<sup>6</sup> Los resultados principales son: sobre la imagen de la Administración Pública Federal, un 24% la considera buena; un 29% regular; un 8% mala y un 35% no sabe no contesta (nsnc); sobre la Cámara de Diputados, un 8% la considera buena, un 37% regular, un 20% mala y un 23% nsnc; sobre el poder judicial, un 11% la considera buena; un 29% regular, un 20% mala y un 32% nsnc. En el rubro confianza, un 46% confía y un 37% no confía en el Ejecutivo Federal; la institución que más confianza recibe es la Iglesia, con un 57% y la que menos recibe es la policía con un 55% de respuestas “nada y casi nada”; en el rubro apego a la legalidad, un 44% de los encuestados considera que ni gobernantes ni gobernados respetan las leyes, sólo un 13% cree que ambos la respetan y un 30% cree que los gobernantes no respetan las leyes; el 63% cree que las leyes se aplican en beneficios de unos cuantos contra el 33% que cree que se aplican para el beneficio de todos; un 40% de los encuestados cree que las leyes se aplican para beneficiar a los poderosos, contra un 22% que cree el uso de las leyes para aplicar justicia. En el rubro de corrupción, el 68% de los encuestados cree que la corrupción se encuentra en gobernantes y gobernados, mientras que un 22% cree que es sólo de los políticos y un 3% sólo de los ciudadanos y un 73% afirma que no está dispuesto a dar mordida para acelerar un trámite, contra un 12% que afirma lo contrario. En el rubro de corresponsabilidad ciudadana, el 45% no considera que tiene que hacer algo para solucionar los problemas que trata de resolver el gobierno, contra un 39% que sí lo hace; el 81% afirma no haber hecho algún aporte para solucionar algún problema público. Un 95% afirma no pertenecer a ninguna organización civil, mientras que un 3% sí forma parte de alguna, siendo las asociaciones religiosas y las organizaciones vecinales las formas más significativas (ENCUP, 2003).

<sup>7</sup> Las relaciones entre capital social y cultura son amplias, para un resumen de los argumentos centrales, ver Hevia (2003).

de la siguiente manera: “es el ámbito construido por la subjetividad que fundamenta y permite, a su vez, interpretar las relaciones entre entidades sociales distintivas. Es el universo simbólico asociado al ejercicio y a las estructuras de poder” (Tejera, 1996: 13). Citando la definición de Varela sobre cultura política: “el conjunto de signos y símbolos que afectan a las estructuras de poder” (Varela, 2000:51).

Larissa Adler-Lomnitz entrega una definición más amplia y detallada sobre cultura política, fortaleciendo la idea de complementación del enfoque etnográfico-cualitativo con el paradigma predominante: el enfoque “psicologista”-cuantitativo. En su libro con Ana Melnik, proporciona la siguiente definición:

La *cultura política* vendría a ser la gramática de las relaciones de dominación/subordinación/cooperación; es decir, la gramática del control social: del poder y su forma de expresarse. Proponemos definir la cultura política sobre la base de: 1) la estructura de las redes sociales que tienen relación con el poder y 2) el sistema simbólico que la legitima y retroalimenta. 1) la estructura y función de las redes sociales depende de la dirección en la que se dan los intercambios –redes horizontales y redes verticales–, de lo que se intercambia y de la articulación que se da entre las redes. En toda sociedad se dan intercambios simétricos y asimétricos que van conformando redes horizontales y verticales. Estas redes se van articulando entre sí, conformando el tejido social. El predominio de unas sobre otras y su combinación da el carácter a la cultura política (por ejemplo, autoritaria vs. igualitaria) 2). El sistema simbólico, por su parte, refuerza y legitima esa estructura de redes, e incluye manifestaciones tales como el discurso, los rituales políticos, el lenguaje, la arquitectura, los mitos de cosmología política, los emblemas, el uso de tiempos y espacios, etc., elementos que a menudo son constitutivos de la ideología nacionalista (Adler y Melnik 1998: 12-13).

Es decir, la cultura política se encuentra en el lado de la *gramática*, del sistema de signos y símbolos que ordenan el control social.

Por otra parte, como bien lo apunta Krotz (1996:17-19) cuatro han sido los grandes temas de la antropología política en México: la identidad nacional, la legitimidad del régimen revolucionario, el autoritarismo del sistema político y los esfuerzos por arraigar una “cultura de los derechos humanos”. Cada una de estas temáticas ha abordado el estudio de la(s) *cultura(s) política(s)* en diferentes escalas analíticas. Está el caso de Claudio Lomnitz (1998) quien toma como unidad de análisis al país. Larissa Adler y Melnik (1998), al igual que Jorge Alonso (1996) se enfocan en los partidos políticos; Margarita Rosales (1998) analiza organizaciones campesinas; Varela (1984), municipios, etc. Dependiendo del tipo de unidades, estas cultura(s) política(s) podrán diferenciarse o conjugarse. Por ejemplo, Adler y Melnik (1998) hablan de *subculturas* partidistas dentro de una cultura política mayor para el caso de Chile, y oponen esa cultura política *chilena* (horizontal) con la cultura política *mexicana* (vertical).

Comparto la opinión de Varela (1996) que el concepto de *cultura política* desde la antropología no está aún ampliamente desarrollado. Alguna de sus dificultades principales son la preeminencia por considerar lo simbólico/ideal (la *imagen de mundo*) sobre las acciones más pragmáticas de los actores (la *forma de vida*). Creemos que si bien es posible hablar de una *cultura política democrática, una neoliberal y una corporativo-clientelar* es más apropiado comprenderlas como proyectos político-culturales, o, de manera más simple: *proyectos políticos*. Según Dagnino:

Estamos usando el término *proyectos políticos* en un sentido cercano a la visión gramsciana, para designar los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, etc., como lo que orienta la acción política de los diferentes sujetos (Dagnino, 2002:372, nota al pie).

Es decir, este concepto, apunta claramente al concepto de *cultura política* que predomina en la ciencia política y en la antropología, pero añade un tema central: la orientación política de los sujetos, la dimensión propiamente política de conflicto por el poder.<sup>8</sup> Los estudios de cultura política son extremadamente útiles para caracterizar ese conjunto de ideas (creencias, intereses, valores, etc.) pero no tanto para comprender la forma en que los grupos que poseen esas ideas se enfrentan y disputan por el poder; elemento que, en cambio, se incluye en el concepto de proyecto político.

La tesis central propuesta aquí es que en la actualidad podemos observar la existencia de por lo menos tres grandes proyectos políticos, cada uno con diferentes concepciones sobre la importancia de la transparencia, la RdC y la participación ciudadana –y que por lo tanto ayudan o dificultan el fortalecimiento democrático.<sup>9</sup> Proyectos que además se encuentran en *confluencias perversas* como bien señala Dagnino (2002:380) La identificación de estos proyectos, hará más fácil determinar si vemos el vaso “medio lleno” o “medio vacío” en torno al fortalecimiento y construcción de la democracia en México.

La caracterización de estos proyectos políticos culturales no es una empresa fácil ni rápida; estos proyectos no remiten exclusivamente a partidos políticos específicos ni a clases sociales; se cruzan y se mezclan unos con otros; incluso pueden llegar a tener dentro de sí grandes contradicciones. Quizá un punto de observación para buscar diferencias que ayuden a su caracterización se encuentra en el uso de estos conceptos. No todos los grupos (ni los partidos políticos, ni las organizaciones de la sociedad civil, ni los gobiernos) piensan lo mismo sobre la transparencia, la RdC y la participación. A partir de estas diferencias intentaremos caracterizar, aunque sea en una parte mínima, estos proyectos.

### 5.3 La RdC como obstáculo: Proyecto corporativo-clientelar

Existe una corriente en México que ve a la transparencia y RdC, como un obstáculo para el desarrollo de las acciones de gobierno. Ante los inmensos beneficios de administrar el aparato estatal sin rendir cuentas, donde el manejo patrimonial de los recursos del Estado ha sido una norma por décadas, la RdC se ve claramente como obstáculo. Entre los ejemplos de alto nivel, de factura relativamente reciente, sobresalió la tristemente célebre *partida secreta presidencial*, que hasta el gobierno de Ernesto Zedillo (hace menos de 6 años) apenas se conocía en su monto y, por supuesto, no en su uso (y ni

---

<sup>8</sup> Siguiendo con la metáfora lingüística de Adler y Melnik, el concepto de proyecto político cultural no sólo apunta a la gramática (*langue*), sino también a la lengua (*parole*). De hecho, para ser aún más exactos, apunta al concepto de *norma* como lo entiende E. Coseriu en su clásico texto sobre sistema, norma y habla.

<sup>9</sup> Asumiendo que la transparencia, la RdC y la participación son indicadores centrales para medir dicho fortalecimiento.

pensar eventuales sanciones por mal uso de los mismos).<sup>10</sup> Lamentablemente, el uso discrecional del dinero público y el gasto del mismo sigue siendo altamente discrecional. La Auditoría Superior de la Federación en los dos primeros años del *gobierno del cambio*, encontró irregularidades por \$71,330 millones de pesos.<sup>11</sup>

Pero la opacidad y discrecionalidad no sólo ha beneficiado a los gobernantes. En una reciente investigación sobre los fondos públicos que entidades federales traspasan a las organizaciones de la sociedad civil, Sergio García (2004) descubrió –por citar un ejemplo– que, en 2003, la Secretaría de la Reforma Agraria entregó más de 156 millones de pesos, por medio del Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), a 30 organizaciones campesinas sin licitación alguna, violando las propias reglas de operación de los fondos.

Algunos “personeros” de gobierno ligados a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), por ejemplo, argumentan que muchas veces el traspaso de fondos a organizaciones corporativas se percibe como el dinero que permite la operación normal de las oficinas. Aunque saben que esos proyectos no funcionan, en caso que no se entreguen, se arriesgan a presiones extralegales (toma de oficinas, plantones, secuestro de funcionarios, etc.) que afectan su operación. Es como la compra de protección de las mafias. Transparentar este tipo de situaciones evidentemente que no conviene a las organizaciones que reciben estos fondos.

En este sentido, otro ejemplo de las ventajas que implica la opacidad en la toma de decisiones, es el reciente contrato que firmó el sindicato de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de 7 mil 781 millones de pesos, varias veces más que el escándalo denominado *PEMEXGATE*, donde hubo recursos públicos para la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el 2000. En este convenio se entregan, por ejemplo, 50 millones de pesos únicamente para los gastos de celebración del día de la expropiación petrolera (para los del Día del Trabajo, se contemplan casi 90 millones de pesos), y eso sin contar los 4,200 millones de pesos para la compra de vivienda, los 200 millones para mejoramiento de deportivos, etc...<sup>12</sup> No estamos en contra de los convenios entre sindicato y empleadores, ni mucho menos; sólo cuestionamos la forma en que estos montos se negocian (por parte del sindicato firmó Carlos Romero Deschamps, uno de los principales involucrados en el *PEMEXGATE*). También cuestionamos la justificación de estas decisiones, la transparencia en el uso de los recursos y la posibilidad de sancionar a los que cometan delitos.

Pero no son únicamente las clásicas organizaciones corporativas pro-priistas las que obstaculizan la RdC. A nivel de la sociedad civil, tenemos tristes ejemplos de cómo para ciertas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) la RdC es también un obstáculo. Sólo por mencionar los dos más comentados en el último año: la triangulación de recursos en la Lotería Nacional, la fundación Vamos México y el fideicomiso Transforma México; y el caso de Pro-vida y los 30 millones de pesos que le fueron destinados por el ex diputado Luis Pazos. Este último caso ha sido ampliamente documentado y, gracias a ese ejercicio

---

<sup>10</sup> Alianza Cívica (2004) analiza en detalle cómo por medio de ejercicios ciudadanos de transparencia, esta partida secreta, que en el gobierno de Salinas ascendió a USD 858 millones, llegó a desaparecer en 2000.

<sup>11</sup> La Jornada, 13 de febrero de 2003.

<sup>12</sup> Uno más uno, 12 de agosto 2004. Para una discusión a profundidad se recomienda revisar el diario *Reforma* en los meses de agosto y septiembre de 2004.

ciudadano de exigir cuentas, hoy Pro-vida ha dejado de recibir los beneficios que le reportaba la discrecionalidad y la opacidad.<sup>13</sup> Aquí, organizaciones de ultra derecha y sindicatos nacionalistas de viejo cuño, aparecen en el mismo plano al intentar poner límites a la rendición de cuentas.

En un nivel formal, parte de los grupos aquí caracterizados no necesariamente se oponen a la RdC (es políticamente incorrecto hacerlo). Incluso, muchas leyes de transparencia y acceso a la información de las entidades federativas fueron sancionadas con estas ideas. El ejemplo paradigmático es Veracruz, que recién en 2004 crea una ley que, en vez de facilitar, dificulta el acceso a la información. Pero no sólo gobiernos del PRI, las críticas sobre la dificultad de aplicar recursos de reposición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, donde recién se aprobó la ley en 2003, es una queja común de los contralores ciudadanos.<sup>14</sup> Gobiernos estatales del Partido Acción Nacional (PAN) también han presentado leyes de transparencia incompletas o de mucha menor calidad que la ley federal, considerada ejemplo a nivel nacional.

Un argumento frecuente sobre la limitación de la RdC, sobre todo del lado de algunos funcionarios públicos que pueden representar la *vanguardia* de estos proyectos, es que la RdC merma la eficiencia gubernamental: por querer ser transparentes y hacer las cosas según las reglas de operación o la normatividad los gobiernos no logran llevar a cabo las acciones. El tener que justificar todas y cada una de las acciones, y peor aún tener que consensuar las decisiones por medio de mecanismos de participación ciudadana, dicen, dificulta la implementación de las acciones de gobierno.

Y es que una de las características de este proyecto tiene que ver con el proceso de negociación: una de las formas más efectivas que implementó el gobierno fue por medio de la cooptación de los líderes. Las imágenes de los gobernantes y los líderes sindicales en grandes automóviles, viviendo en mansiones, con mucho poder, son estampas del *antiguo régimen*. La información sobre los beneficios que recibían los líderes, por firmar los convenios con la presidencia no era pública ni podía serlo. Los gastos del gobierno, en especial de la presidencia, llegaron a manejarse como secreto de Estado y las partidas sectoriales destinadas a la cooptación de estas corporaciones para *poder operar*, son ejemplos de que este proyecto no pertenece al pasado ni se acaba con la *transición*.

Este proyecto político cultural podríamos caracterizarlo en general por una relación de gobierno (es decir, la relación entre gobernantes y gobernados) inmersa en una doble mediación: corporativo-clientelar. Es *corporativa* ya que la representación de los ciudadanos se organiza en torno a corporaciones o grupos que representan intereses particulares: sector empresarial, burocrático, campesino, los trabajadores sindicalizados, etc. Al mismo tiempo, para garantizar beneficios en la negociación entre el grupo o la corporación y el gobierno se establece una relación *clientelar* entre los dirigentes y sus bases. Si las bases hacen lo que pide el dirigente, reciben beneficios. Si más apoyo tiene el dirigente, más beneficios podrá negociar con el Estado. Es un sistema organizado en redes verticales de poder. Por un lado, los gobernantes y los líderes corporativos, y por otro lado, los

<sup>13</sup> Para mayor información ver Vallarta y Martínez (2004:37 y ss).

<sup>14</sup> En una sesión reciente de un diplomado, con el tema de la contraloría ciudadana, organizado por CENCOS, una organización civil y la Universidad de la Ciudad de México, se evidenciaron las dificultades de acceso aún en ciudadanos informados y motivados.

mediadores entre el gobierno y las corporaciones y las bases (los trabajadores y miembros de las corporaciones). En términos históricos, la verticalidad y la existencia de un partido único, características centrales del viejo régimen, fueron las expresiones más acabadas de este proyecto.

De ahí que el valor principal que caracteriza este proyecto sea el de *lealtad*, entendida como un tipo de obligación moral generada por relaciones de patrón-cliente<sup>15</sup>. Como plantean Adler Lomnitz, Salazar y Adler:

Las relaciones verticales se caracterizan por la desigualdad de recursos o poder entre las partes que, no obstante, establecen una relación personal y prolongada. La asimetría de recursos hace que la parte menos poderosa esté en dependencia hacia la más poderosa, de tal forma que la relación es clientelar. "Las relaciones patrón-cliente son una forma de reciprocidad en la cual los beneficios para los subordinados se negocian a cambio de lealtad y poder" (Adler Lomnitz 1994: 143). En estas relaciones los recursos que el patrón distribuye son empleo, protección, servicios públicos o padrinazgo burocrático, mientras que recibe de sus clientes trabajo y adhesión política. Para las personas involucradas en la relación patrón-cliente, este intercambio es una suerte de mecanismo primitivo de redistribución, que complementa y eventualmente sustituye los mecanismos formales e impersonales de políticas públicas y asistencia social (Adler, Salazar y Adler, 2004:23).

La capacidad de un líder para subir dentro de la estructura del poder depende de su capacidad de movilizar su red política basada en la *lealtad*. Un ejemplo evidente de esto fueron las campañas políticas del PRI, analizadas por Adler, Lomnitz, Salazar y Larissa Adler (1995, 2001, 2004).

Es decir, su caracterización como corporativo-clientelar, con todos los tintes autoritarios que toma en México, la importancia de la lealtad como el principal valor y su verticalidad pueden explicar en parte por qué su oposición a que las relaciones no sean de patrón-cliente, sino de representantes-representados, donde el poder se exprese en normas de derecho aplicables a todos los ciudadanos y los gobernantes tengan sanciones en caso que no cumplan las tareas para los que fueron encomendados. Dado que en regímenes no-democráticos, es prácticamente imposible exigir cuentas al patrón/rey/dictador en calidad de cliente/súbdito/oprimido. Y es que los beneficios para el que está arriba son demasiados y bien vale la pena tener *aceitada la máquina* para mantenerlos.

Como veremos a continuación, existen por lo menos dos concepciones sobre la RdC que se enfrentan a este proyecto. Como ya dijimos, estos proyectos no se corresponden necesariamente a uno u otro partido político, OSC, clase social, pensamiento religioso u otra categoría, más bien está en lo que podríamos llamar representaciones culturales profundas (Martinic, 1992).

#### 5.4 RdC como derecho: Proyecto democrático

El proyecto democrático tiene como *ethos* teórico y discursivo el ejercicio y ampliación de los derechos: individuales, sociales y de los pueblos. También supone la co-responsabilidad ciudadana. La idea central aquí es que, la política pública (económica, social, cultural,

---

<sup>15</sup> Siguiendo a Adler (1994, 1998, 2004), la lealtad, característica de las relaciones asimétricas, se diferencia de la reciprocidad, característica de las relaciones simétricas.

etc.) es la herramienta por la cual el Estado cumple con sus responsabilidades para garantizar el ejercicio de los derechos en todos sus ciudadanos.<sup>16</sup> Por ejemplo, para garantizar el ejercicio de votar y ser votado libremente, o participar de los asuntos públicos, el gobierno implementa una serie de políticas que garanticen la existencia y el pluralismo de los partidos políticos, las elecciones limpias y libres, y los ciudadanos cumplen con sus responsabilidades, no sólo de pagar sus respectivos impuestos para que el Estado pueda garantizar los recursos necesarios, sino también su capacidad de decidir y participar en la deliberación de lo público.

Relacionar así la política pública con la concreción y ejercicio de derechos implica, entre otras cosas, adaptar la política económica y ponerla al servicio de la política social. De ahí que los valores de *equidad* y *justicia* rijan el accionar de los que abogan por este proyecto. Equidad en el acceso de todos a todos los derechos, justicia en su acepción más liberal (recibir según se merece) como en su acepción más metafórica: acceso al sistema de justicia, a poder exigir por medio de medios legales que Estado y ciudadanos cumplan con sus obligaciones y sus derechos.<sup>17</sup>

En este contexto, la RdC se ubica dentro de la corriente republicana (división de poderes, sistema de pesos y contrapesos) y adquiere una doble importancia: por un lado es un derecho en sí mismo y además es un factor determinante para el cumplimiento de otros derechos. Según esta corriente existen normas jurídicas, integradas en lo que se conoce como Derecho Internacional en Derechos Humanos (DIDH), que garantizan nuestro derecho de conocer y controlar a los gobiernos y obligan a los Estados a crear las condiciones adecuadas para que esto sea así.

Dentro de los derechos llamados individuales se ubican los derechos de soberanía. Estos “clasifican aquellas normas fundamentales que garantizan a los individuos tanto el ejercicio activo de la soberanía como la resistencia a la opresión. En el primer sector se encuentran los derechos al voto activo, de voto pasivo, de integrar la fuerza pública, *de exigir responsabilidad a los funcionarios*, de hacer las leyes y de establecer las contribuciones” (Arévalo, 2001:68, cursivas mías). Por ejemplo, el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, fechada en Francia, 26 de agosto de 1789, dice textualmente así: “La sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que le rinda cuentas de su administración”.

Siguiendo la argumentación de este proyecto, al interior de las democracias representativas en un contexto pluralista, la selección de un partido u otro es otra forma explícita de sancionar o premiar a los gobiernos y que permite en ese sentido de forma directa ejercer control sobre los representantes.<sup>18</sup> La creación de instituciones específicas para garantizar derechos frente al Estado, como son las Comisiones de Derechos Humanos y

---

<sup>16</sup> Este argumento se discute ampliamente en Isunza (2002) y Hevia (2004).

<sup>17</sup> Claramente el tema de la equidad y la justicia sobrepasa por mucho los objetivos de este ensayo. Para un ejemplo de la complejidad de este tema y de cómo estas discusiones no son sólo filosófico-abstractas ver Isunza (2001) y Dieterlen (2003).

<sup>18</sup> Por ejemplo en Chile y otros países donde hay re-elección de alcaldes y parlamentarios, ha resultado ser un mecanismo efectivo de premio/castigo a los buenos/malos gobernantes. En México, donde no existe la re-elección, este tipo de control resulta seriamente afectado, pues ese control explícito se limita al partido político y no al gobernante en sí.

los Institutos de Acceso a la Información en México también son vínculos explícitos entre la capacidad de vigilancia y control por parte de la ciudadanía, como parte del ejercicio de derechos.<sup>19</sup>

Pero existe también un vínculo implícito entre RdC y derechos por medio de las políticas públicas, o sea, donde la RdC es un medio más que un fin. Las políticas públicas son las herramientas con las que el Estado garantiza los derechos individuales (civiles y políticos) así como los sociales, económicos, culturales y ambientales a sus ciudadanos. Y aquí la vigilancia y control de la política pública en todo su ciclo (planeación, ejecución, evaluación), como acciones o mecanismos de RdC, adquieren una *dimensión política* que les da más sustento: no se trata únicamente de hacer las cosas bien para ser más eficientes, sino que se trata de garantizar el ejercicio pleno de derechos. De ahí que los principios de *equidad y justicia*, así como la transformación de los mecanismos de RdC en diseños que afecten las políticas públicas –con marcos operativos que permitan a los ciudadanos verificar que las cosas se están haciendo de acuerdo a los estándares establecidos–, son elementos que ayudan al Estado a cumplir de mejor manera sus obligaciones y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de sus ciudadanos.

## 5.5 RdC como antídoto contra el fracaso de las políticas públicas: Proyecto neoliberal

Sin embargo, las connotaciones que tiene la RdC –tanto en la forma en que se define argumentativamente como en sus expresiones concretas–, no se agotan en los casos expuestos. Una tercera lógica puede denominarse "*neoliberal*", pues encarna los discursos y las prácticas de las principales agencias de crédito internacional, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Este proyecto político considera el uso de la RdC como un mecanismo indispensable para el éxito de las reformas políticas, económicas y sociales que obligan a sus acreedores del tercer mundo a aplicar. La tesis de las agencias de crédito internacional es simple: las reformas económicas de desregulación para combatir la pobreza en la región no tiene resultados exitosos, no por un problema de diseño o de *filosofía*, sino porque los gobiernos encargadas de ejecutarlas son ineficientes y corruptos. El modelo no es incorrecto, es su aplicación la deficiente. De ahí que la transparencia y la RdC resultan mecanismos indispensables y necesarios para disminuir la corrupción y mejorar la eficiencia de las políticas. Cuando esto tenga lugar, el modelo al fin rendirá los frutos tantas veces prometidos.

La influencia de este proyecto político es inmensa y el negocio redondo: los gobiernos intentan superar sus problemas de desigualdad y pobreza por medio de políticas públicas que son financiadas por las agencias (y por lo tanto participan en su diseño e implementación). Si la política resulta o no, los gobiernos de cualquier forma tienen que pagar su deuda. La cantidad de dinero que destinan a pagar la deuda es de tal magnitud que no les queda más para implementar las políticas necesarias, y la pobreza se mantiene o se agudiza. Y nuevamente, entonces, las agencias prestan dinero para implementar otras políticas que no sirven, porque el dinero para llevarlas a cabo se destina al pago de deudas anteriores y así *ad-infinitum*. Es muchísimo dinero el que está en juego. Varios

---

<sup>19</sup> Las casi 40,000 demandas de información al IFAI en su primer año (IFAI, 2004), es un ejemplo concreto del vínculo entre RdC y derechos.

miles de millones de dólares al año que aseguran la influencia de estas agencias en la implementación de las políticas económicas y sociales y se aseguran que lo primero es pagar la deuda. El "gatopardismo" de las reformas: cambiar las estructuras para que nada cambie y estas agencias reciban anualmente una parte gigante del PIB de la región.

Los neoliberales creen firmemente en la superioridad del mercado como la fórmula para alcanzar el desarrollo: hay que transferir a la iniciativa privada la producción de bienes y servicios, lo que requiere la transformación de áreas estratégicas en bienes capaces de ser mejor distribuidos en el mercado: educación, salud, medio ambiente, recursos energéticos, agua, etc. De ahí que se exige el desprendimiento de las acciones productivas del Estado (por medio de las privatizaciones); disminuir el peso e importancia de mecanismos diferentes al mercado (adelgazar al Estado, "desregular" los mercados de trabajo, transformar en gasto social la inversión social, focalizar las políticas sociales, etc.).

Como plantea Naomi Klein (citada por el Subcomandante Marcos<sup>20</sup>) con respecto a la invasión de Irak:

«[...] la más apreciada creencia de los arquitectos ideológicos de la guerra (contra Irak) [los ideólogos del neoliberalismo] : [es] que la codicia es buena. No buena sólo para ellos y sus amigos, sino buena para la humanidad, y ciertamente buena para los iraquíes. La codicia crea ganancias, las cuales crean crecimiento, el cual crea trabajos, productos y servicios, y cualquier otra cosa que alguien pudiera posiblemente necesitar o querer.

El papel de un buen gobierno, entonces, es crear las condiciones óptimas para que las corporaciones prosigan su codicia sin fondo, de modo que, a su turno, puedan satisfacer las necesidades de la sociedad.

El problema es que los gobiernos, aun los gobiernos neoconservadores, raramente tienen la oportunidad de probar lo correcto de su sagrada teoría: a pesar de sus enormes esfuerzos ideológicos, aún los republicanos de George Bush son, en sus propias cabezas, eternamente saboteados por entrometidos demócratas, obstinados sindicatos y alarmados ambientalistas. Irak iba a cambiar todo esto. En un lugar de la Tierra, la teoría finalmente sería puesta en práctica en su más perfecta e incomprometida forma. («Bagdad año cero. El pillaje de Irak tras una utopía neoconservadora», Naomi Klein, en *Harper's Magazine*, septiembre de 2004. Traducción: Julio Fernández Baralbar.)»

Los "eternos saboteadores" en nuestro continente son siempre los gobiernos ineficientes y corruptos, "bananeros", que son los encargados de implementar estos modelos perfectos. De ahí que se intente fortalecer en sus discursos la participación ciudadana, la transparencia, la RdC y la eficiencia en las políticas públicas. Otra característica central en el proyecto es la necesidad de limitar las potencialidades de los conceptos que afirma defender: la democracia es elecciones, no autodeterminación; la participación sirve para mejorar la evaluación y ejecución de las políticas sociales, para mejorar la efectividad, no para rechazar, cambiar o adaptar los modelos que imponen; la transparencia tiene que ver con el gasto, no con la asignación de los recursos.

En este contexto, la RdC es limitada principalmente a su dimensión legal y no política. Según Peruzzotti y Smulovitz:

La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente. (...) un gobierno será legalmente responsable

<sup>20</sup> "La velocidad del sueño, primera parte: botas" en *La Jornada*, 1 de Octubre de 2004, ([www.jornada.com.mx](http://www.jornada.com.mx)).

(*accountable*) si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso. Para que los mecanismos de *accountability* legal funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan. (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:26-27)

Por otro lado:

El concepto de *accountability* política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* política está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*). En general se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:27).

Es decir, mientras que el proyecto democrático basa su legitimidad y apunta a una RdC política (en el sentido de obligar a los gobiernos a cumplir sus agendas por las que fueron electos) la orientación en el proyecto neoliberal tiene más que ver con la RdC legal: la agenda la imponen las agencias de crédito, no los gobiernos. Los gobiernos deben desarrollar mecanismos para que estas agendas se lleven a cabo y la ciudadanía sólo debe participar en hacer eficientes las políticas. No se contempla a la RdC como una potencial forma de control o decisión sino como ayudantes (que no cobran) en el control de la *correcta* aplicación del modelo (es decir, no tocar ni una coma del mismo).

Complementario a esta idea, del control limitado a la vigilancia en la aplicación correcta de las políticas, otros conceptos centrales en este proyecto son la *eficiencia* y la *calidad*. Debido a la superioridad del mercado, las políticas públicas, y sus gestores, deben también aplicar los métodos de trabajo provenientes desde la iniciativa privada; métodos que denominan a los receptores de las políticas como "clientes": creen que la relación sociedad-Estado es análoga a una relación cliente-empresa, es decir, la satisfacción y la búsqueda de creación de valor agregado en los servicios que ofrece el Estado.

La influencia de la visión gerencial en la implementación de la RdC alcanza incluso sus cimientos legitimadores. Algunos autores plantean el ejercicio de la transparencia y RdC como un resultado más o menos directo de las nuevas prácticas de la gerencia pública (*new public management*) (Aguilar, 2003) como una forma de mejorar la comunicación con los *clientes-usuarios* para la creación de valor (Moore, 1998) y/o como una práctica para evitar la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos. Es decir, es cualidad del buen gerente transparentar su gestión y rendir cuentas regularmente a sus clientes, que no son los ciudadanos, sino los políticos electos, los secretarios o presidentes municipales que los ponen en dichos puestos. También es cualidad del buen cliente tener vínculos de comunicación abiertos para darse cuenta de lo que quieren sus clientes, ahora sí los usuarios/ciudadanos.

## 5.6 Conclusiones

Hasta aquí hemos intentado caracterizar cada uno de estos proyectos en lo referente a las connotaciones e importancia relativa que asignan a la RdC. En esta última sección intentaremos describir las pugnas entre ellos, partiendo del supuesto que éstos se encuentran en situaciones de *confluencia perversa*.

Un primer punto es evidente: tanto el proyecto democrático como el neoliberal se oponen al corporativo-clientelar. Lo interesante es notar las diferencias en esta oposición: mientras el proyecto neoliberal se opone porque lo culpa del fracaso de sus reformas en la región, el proyecto democrático se opone justamente por su papel en la ejecución de dichas reformas. Recordemos que los ajustes estructurales, salvo contadas excepciones, se hicieron en regímenes autoritarios donde la RdC no tenía ningún valor ni importancia (como no tenía importancia tampoco la democracia o la participación). De hecho la sospechosa coincidencia entre la ola de democratización en la región y los efectos de los ajustes neoliberales tiene a nuestras democracias deslegitimadas y a nuestras economías más desiguales que nunca.<sup>21</sup>

Hoy, ante el fracaso evidente de las políticas de ajuste para disminuir la pobreza y la desigualdad y para alcanzar el desarrollo, los expertos de las agencias de crédito culpan a la corrupción imperante del sistema político mexicano, a las incapacidades de los gestores a los que, a pesar de políticas de modernización gigantescas no mejoraron la *eficiencia* ni la *calidad total* en los procesos, mientras que los dirigentes de las ONG y los movimientos sociales culpan al sistema político mexicano de haber impulsado dichas reformas en contubernio con empresas trasnacionales y agencias internacionales buscando su propio interés y no el interés común, y de haber negociado con estos núcleos de poder la acumulación de riqueza impensable 30 años atrás.<sup>22</sup>

Otro punto en discusión se ubica en la importancia relativa que asignan estos proyectos a los riesgos de no aplicar sistemas efectivos de control. Dentro del proyecto democrático se cree que, de no elaborar mecanismos de RdC eficientes, legítimos y participativos, no sólo está en riesgo el ejercicio y la ampliación de los derechos individuales y sociales, sino también la posibilidad de ejercer en el futuro los derechos de autodeterminación (que hoy no se ejercen): es la existencia del Estado de derecho la que está en juego y por ello, de la democracia y la gobernabilidad. De persistir la tendencia de nuestros gobernantes, a priorizar la rendición de cuentas a las agencias de crédito y las agencias clasificadoras de riesgo antes que a los ciudadanos, la misma coexistencia pacífica es vulnerable: si la pobreza y la desigualdad siguen a este ritmo habrá estallidos sociales imposibles de encausar por medios institucionales. Para los neoliberales, el riesgo de no implantar sistemas de control limitado es menor: seguramente vuelvan a fracasar programas y

<sup>21</sup> A veinte años, las críticas al neoliberalismo han implicado hasta la sospecha de una *cuarta vía* anti-neoliberal, marcada por la recuperación de la izquierda en AL, que comenzó con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en la Ciudad de México (1997) y tiene su punto cúlmine con la elección de Lula en Brasil y Kirchner en Argentina, las revueltas en Bolivia que sacaron del poder a Sánchez de Lozada y la *Revolución Bolivariana* una y otra vez refrendada por el pueblo venezolano. En un principio se había incluido a Lucio Gutiérrez, del Ecuador, por sus vínculos con los movimientos indígenas; pero al ser su primera acción gubernamental el permiso para que una base de EU se instalase en su país después de una visita a Washington, se desechó del club.

<sup>22</sup> Antes de las reformas de Salinas era impensable (e imposible) que una sola persona sin participación directa y relevante en la política del PRI, pudiera acumular fortunas como las que hoy poseen empresarios como Carlos Slim.

políticas sectoriales, lo que no afecta sus intereses. En la medida que los gobiernos sigan asegurando el pago puntual de la deuda y la petición de más créditos para implementar las políticas que ellos dictan, la democracia, la participación o la RdC, sólo serán importantes cuando este flujo de riqueza se afecte.

Un tercer punto de diferenciación y disputa es por la importancia de la participación ciudadana orientada al control y la vigilancia en estos proyectos. En el proyecto corporativo-clientelar la participación obligada (bajo las conocidas formas de acarreo) es utilizada por los líderes como un mecanismo de presión hacia sus propios jefes (quien más pueda movilizar población, más oportunidad tiene de negociar un puesto en la mesa donde se toman las decisiones). Aquí la participación ciudadana es inexistente para el control ciudadano y es más bien un concepto vacío de contenido (se intenta confundir el acarreo con la participación). El proyecto neoliberal, por otra parte, efectivamente asigna un lugar a la participación ciudadana para el control social, pero siempre muy limitado y orientado por políticas económicas: si hubiese dinero en vez de confiar el control a la gente se lo confiarían a instituciones o instancias de su confianza, pero si se puede hacer gratis, mejor. El proyecto democrático, en cambio, tiene una idea más amplia de la importancia de la participación ciudadana en el control y la vigilancia de los gobiernos, ya que liga su accionar al ejercicio y ampliación de derechos y permite así legitimar los espacios de participación como instancias centrales de gestión. En resumen: para el proyecto corporativo clientelar la participación es acarreo; para el neoliberal es consulta ciudadana (o consejo consultivo), y para el democrático co-gestión (o interfaces socioestatales transversales).<sup>23</sup>

Pero también hay temas que parecen no importar demasiado en esta pugna que intentamos describir: no se percibe a simple vista conflicto por asignarse la *paternidad* de estos conceptos entre los proyectos. A pesar de adquirir importancia hice relativamente pocos años, o quizá por eso mismo, no se advierte dentro de algunos representantes discursivos de estos proyectos el interés por asignarse el origen de los mismos. Esto pudiese ser diferente de otro tipo de conceptos, también en *confluencia perversa*, como el de ciudadanía, donde el proyecto democrático asume la paternidad del término y gracias al trabajo de diferenciar su uso es que se ve cómo el proyecto neoliberal, intenta modificar su contenido (Dagnino, 2003).

Finalmente, como hemos señalado, la confluencia y pugna de estos proyectos se encuentra también al interior de los partidos políticos (como también entre las organizaciones de la sociedad civil). Aunque en términos partidistas claramente es el PAN quien parece ser el mayor impulsor de estos temas (donde la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), son evidentemente los ejemplos más claros al respecto) reiteramos la imposibilidad de identificar un proyecto político cultural con un partido político. Si bien el *espíritu* de la Ley y del IFAI apuntarían a identificar a sus promotores dentro del proyecto *democrático*, (baste recordar que la Ley explícitamente se crea para ejercer el derecho a la información, consagrado en la Constitución) el mismo IFAI ha tenido reiteradas dificultades con el Ejecutivo Federal y sus dependencias, quizá más cercanos al proyecto corporativo-clientelar (en el sentido de preferir la opacidad a la

---

<sup>23</sup> Al respecto ver Isunza (2004).

transparencia); mientras que sus políticas económicas, las reformas estructurales, siguen claramente los lineamientos neoliberales.<sup>24</sup> Cuando el Gobierno Federal habla de RdC: ¿Desde qué proyecto habla? Ejemplo de lo imbricado de estas confluencias.

Otro hecho que confirma la dificultad de clasificar partidos políticos según estos proyectos en relación con la rendición de cuentas es, por ejemplo, el desarrollo de las contralorías sociales (definidas como los mecanismos de control social que ejercen los beneficiarios directos de las acciones gubernamentales específicas, –obra pública, ejecución de programas sociales, etc.) La *época de oro* de la contraloría social como mecanismo innovador de control fue en el sexenio de Salinas, en particular dentro del PRONASOL. Es decir, en el gobierno considerado por muchos, más opaco y corrupto, se desarrolló uno de los mecanismos más innovadores de control social.

En cambio, en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), mientras la lógica nos llevaría a pensar que, como partido de izquierda, pertenece al proyecto democrático, en lo que se refiere a la RdC esto no es necesariamente cierto; aquí también los proyectos se mezclan. Si bien en gobiernos perredistas se han llevado a cabo reformas legales que apuntan al control y la participación ciudadana en este sentido (como la Ley de Participación Ciudadana y el mecanismo de contraloría ciudadana), también es cierto que la RdC no aparece como una prioridad evidente. La Ley y el Consejo de Transparencia del DF, como ya apuntamos, dejan mucho que desear si lo comparamos con el IFAI. Es decir, la noción de proyecto político cultural, como intenté demostrar, es mucho más compleja que una taxonomía simplista de derecha, izquierda o de partidos políticos.

Sólo quiero concluir recordando que la RdC no sólo asegura la legitimidad sino también la eficiencia y eficacia de las acciones de gobierno, temas centrales para el fortalecimiento de la democracia. Y que ubicarla dentro de una perspectiva de derechos fortalece y legitima su actuar. El obviar la perspectiva de derechos y limitar el desarrollo de la RdC a una dimensión netamente operativa (como pretende el proyecto neoliberal) tiene consecuencias importantes. Primero porque limita la capacidad de los mecanismos específicos de RdC: si la contraloría social, por ejemplo, sólo se limita a lo que el gobierno quiera que se controle no se puede llevar a cabo una RdC integral.<sup>25</sup> Segundo porque la presencia de estos mecanismos dependen en mayor medida de la voluntad política del gerente público, y no de marcos legales que rijan sus actuaciones y, tercero, porque puede ser una forma que utilizan los gobiernos para desvincularse de sus obligaciones.

De no avanzar en la clarificación de estas diferencias, corremos el riesgo de que estos conceptos se vacíen de contenido y de creer que el uso de los mismos es *apolítico*, neutro o técnico, y que no existen intencionalidades entre sujetos con agendas políticas divergentes que pretenden, en algunos casos, disfrazar propuestas que se basan en la exclusión y la dominación con ropajes democráticos o “políticamente correctos”.

---

<sup>24</sup> Principalmente por la discrecionalidad en el uso de la categoría “información reservada” en SEGOB y SEDENA, pero también la oficina de presidencia se ha enfrentado con el IFAI –como en el caso de la negación de información sobre el gasto en ropa de la primera dama.

<sup>25</sup> Por ejemplo, poder vigilar la calidad de una obra pero no el proceso de adjudicación. Esto no acaba con la corrupción ni con el abuso de poder (RdC política), aunque al menos permite que la obra se lleve a cabo según mínimos estándares de calidad (RdC legal).

## Referencias bibliográficas

- ADLER Lomnitz, Larissa, (2001), "Las relaciones horizontales y verticales en la estructura social urbana de México", en: *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, [1987], México, FLACSO/Porrúa.
- , (2001), *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*, [1994], México, FLACSO/Porrúa.
- ADLER Lomnitz, Larissa y Ana Melnick, (1998), *La cultura política chilena y los partidos de centro*, Santiago, FCE.
- ADLER, Larissa, Claudio Lomnitz e Ilya Adler, (1990), "El fondo de la forma: la campaña presidencial del PRI en 1988", *Nueva Antropología*, vol. XI, núm. 38 pp.45-82.
- ADLER, Larissa; Rodrigo Salazar y Adler Ilya, *Simbolismo y ritual en la política mexicana México*, Siglo XXI, (en prensa).
- AGUILAR, Luis (ed.), (2003), *El Estudio de las políticas públicas*. 3a edición, [1992] México, Porrúa.
- ALIANZA CIVICA, (2004), "La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo. Breve crónica del programa ciudadano «Adopta a un Funcionario», *El derecho de acceso a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI.
- ALMOND, Gabriel y Sidney Verba, (1989), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, [1963], Newbury Park, CA. SAGE.
- ALONSO, Jorge, (1996), "Cultura política y partidos en México", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)* Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.
- ÁLVAREZ, Lucía (coord.), (2002), *La sociedad civil ante la transición democrática México*, Plaza y Valdés/REMISOC.
- AREVALO, Luis Ernesto, (2001), *El concepto jurídico y la génesis de los Derechos Humanos*, [1997] Puebla, UIA.
- AZIZ, Alberto, (2003), "Introducción", en Alberto Aziz Nacif (coord.) *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo* México, CIESAS/Porrúa.
- BAUTISTA, José, (2004), "Metodologías de Contraloría Social", ponencia presentada en el seminario *Transparencia, vigilancia ciudadana. Experiencias, metodologías y perspectivas*, 10 y 11 de junio de 2004 Puebla, UIA/Oportunidades/Alianza Cívica/Indesol.

- BUSTILLOS, Isabel y Tomás Severino, (2004), "Diagnóstico del Acceso a la Información Ambiental en México. Un panorama sobre los últimos años", *El derecho de acceso a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad* Iniciativa de Acceso México, A.C., México, IFAI.
- CANSINO, César, (2002), "De la transición continua a la instauración democrática" en: Álvarez (coord.) *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés/REMISOC.
- DAGNINO, Evelina, (2002), "Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades", en Evelina Dagnino (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, FCE.
- , (2003), "Los dilemas de la participación ciudadana: la experiencia de Brasil", ponencia presentada en: *Seminario Internacional Constuyendo la democracia en el nuevo siglo. Participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control social. Marco conceptual y experiencias internacionales* 18 y 19 de septiembre, Veracruz Puerto, Veracruz, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- DE LA PEÑA, Guillermo, (1996), "Testimonios biográficos, cultura popular y cultura política: reflexiones metodológicas", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)* Colección Pensar la Cultura México, CIESAS/CNA.
- DIETERLEN, Paulette, (2003), *La pobreza: un estudio filosófico*, México, UNAM.
- DOMÍNGUEZ, F., A. Osegueda y R. Jiménez, (2004), "Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental", *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*, CESEM «Heriberto Jara», México, IFAI.
- FUKUYAMA, Francis ,(1996)[1995], *Confianza*, [1995], Buenos Aires, Atlántida.
- , Francis, 1999, *La gran ruptura*, [1998], Madrid, Atlántida.
- GARCÍA, Sergio, 2004, *Los fondos federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, CEMEFI/INDESOL.
- GONZÁLEZ, Enrique (coord.), (2003), *México, Transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado Nacional*, México, INAP/FCE.
- GUTIÉRREZ, Roberto, (1996), "La cultura política en México, teoría y análisis desde la sociología", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)* Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.
- HEVIA, Felipe, (2003), *Los usuarios ¿confían en las instituciones de salud? Procesos y mecanismos de construcción de confianza/desconfianza en usuarios hombres y mujeres sobre el Sistema Público de Salud en Xalapa, Ver, durante 2003*, México, CIESAS (tesis de maestría).

- , (2004<sup>a</sup>), *¿Beneficiarios o ciudadanos? La lógica interna del programa Oportunidades y los derechos sociales, económicos y culturales*. México, Mimeo.
- , (2004b), "Rendición de cuentas (*accountability*) y participación ciudadana. Vínculos teóricos y prácticos" Ponencia presentada en: *II congreso latinoamericano de ciencia política. Los desafíos de la gobernanza democrática en América Latina*, 29 de septiembre al 1 de octubre 2004 Ciudad de México.
- IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información (ed.), (2004), *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI.
- ISUNZA, Ernesto, (2001), *Las tramas del Alba*, México, CIESAS.
- , (2002), "Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos" en: *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca.
- , (2003), "Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana en: *Taller internacional «Derechos y responsabilidades de las ONG en la rendición de cuentas*. Bandung, Indonesia, enero 2003.
- , (2004), *El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 8 Xalapa, Universidad Veracruzana.
- KLIKSBERG, Bernardo, (2000), "Seis tesis no convencionales sobre participación", en: Kliksberg, B y L. Tomassini, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* Buenos Aires, BID/Fundación Felipe Herrera/ Universidad de Maryland/ FCE.
- KLIKSBERG, Bernardo y Lusiano Tomassini (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, BID/Fundación Felipe Herrera/Universidad de Maryland, FCE.
- KROTZ, Esteban, 1996, "Aproximaciones a la cultura política mexicana como fenómeno y como tema de estudio", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)*, Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.
- KUPPER, Adam 2001[1999], *Cultura, la versión de los antropólogos*, Barcelona, Paidós.
- LOMNITZ, Claudio (1996), *Las salidas del laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano*. México, Ed. Joaquín Mortiz.
- LOMNITZ, Claudio (coord.), (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS/MA Porrúa.
- MARTINIC, Sergio (1992) *Análisis estructural: presentación de un método para el estudio de las lógicas culturales*, Stgo. de Chile, CIDE.

- MARVÁN, María, (2004), "Introducción. El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada" *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI.
- MOORE, Mark, (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, [1995] Barcelona, Paidós.
- PERUZZOTI, Enrique y Catalina Smulovitz, (2002), "Accountability social: la otra cara del control", en: Peruzzotti y Smulovitz (ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- PESCHARD, Jacqueline (1995), *La cultura política democrática*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, IFE.
- PUTNAM, Robert D., (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- ROSALES, Margarita (2000), "Construyendo la democracia. Cultura política y resocialización en organizaciones campesinas", en Héctor Tejera (coord.), *Antropología política: enfoques contemporáneos*, [1996], México, INAH/Plaza y Valdés.
- SZTOMPKA, Piotr, (1999), *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TEJERA Gaona, Héctor (2000) "Introducción: antropología y cultura política en México", en Héctor Tejera (coord.) *Antropología política: Enfoques contemporáneos*, [1996] México, INAH/Plaza y Valdés.
- VALLARTA, María y Ma. Concepción Martínez (2004), "Demanda ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos" *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*, Equidad de Género, ciudadanía, trabajo y familia A.C. México, IFAI.
- VARELA, Roberto, (1984), *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, México, UAM-I
- , 1996, "Los estudios recientes sobre 'antropología política' en la antropología social mexicana" Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinaria y actores políticos)*, Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.
- , 2000, "Cultura política", en Héctor Tejera Gaona, (coord.) *Antropología política. Enfoques contemporáneos*, 1996, México, INAH/Plaza y Valdés.



## 6 DEL DERECHO A SABER... AL DERECHO A EXIGIR. CONTRALORÍA SOCIAL Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

*Ana Luisa Viveros Salinas<sup>1</sup>*

### 6.1 Introducción

El uso prácticamente generalizado de los términos transparencia y rendición de cuentas en diversos espacios de la vida nacional no es gratuito. La alternancia en el poder y la entrada de México a la democracia y la búsqueda de un Estado de Derecho ponen de relieve el debate político, el trabajo público y la reflexión teórica en torno a estos mecanismos encaminados a controlar y acotar el abuso del poder, a garantizar que los gobernantes y los funcionarios públicos se responsabilicen por sus actos, y a que prevalezcan las libertades individuales y los ciudadanos gocen de sus garantías y derechos.

Con la apertura obligada de la información pública gubernamental y el establecimiento de las estructuras propias que procuren y garanticen el acceso de la población a los caudales de datos y documentos de interés público, al amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ha dado un gran paso en la construcción de la democracia en México. Sin embargo, la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas institucionales y la participación ciudadana en el control, vigilancia y evaluación de sus gobernantes y de la administración pública mediante el ejercicio de la contraloría social, así como la eficacia de los sistemas de impartición de justicia, son algunos de los grandes retos que tenemos para alcanzar un Estado democrático de Derecho.

Sin negar el poder disuasivo de hacer transparente la información pública, de poco sirve la información abierta si no hay ciudadanos alertas que en pleno ejercicio de sus derechos accedan a ella, la conozcan, la analicen, la juzguen y la utilicen para vigilar, controlar, dar seguimiento, evaluar y exigir cuentas de su función al gobierno y sus instituciones. Diversas organizaciones y grupos sociales han ejercido acciones de control y vigilancia, al tiempo que algunas instituciones de la administración pública han buscado mecanismos para promover la participación ciudadana de la sociedad civil en las tareas de transparencia, combate a la corrupción, rendición de cuentas y de fomento a la contraloría social.

---

<sup>1</sup> Secretaría de la Función Pública. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan exclusivamente el punto de vista de la autora.

Como vemos, la utilización de estos conceptos resulta fácil y todos tenemos al menos una noción de su significado para respaldar nuestros discursos, demandas, objetivos, acciones o intenciones que orientan nuestro trabajo, seamos servidores públicos, integrantes de la sociedad civil o ciudadanos. Pocas veces nos hemos puesto a pensar de qué estamos hablando y si mi interlocutor está entendiendo lo mismo que yo cuando intercambiamos esas palabras o ideas que, en los años recientes, se han puesto de moda. Prevalece una utilización indistinta entre el uso de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, y más grave, es la exclusión de la contraloría social como mecanismo ciudadano involucrado con esos dos preceptos democráticos, el cual, además, en sí mismo padece también de su propia polisemia.

Este documento busca, en primer término, presentar algunos apuntes para promover el interés, la reflexión y el estudio acerca de la contraloría social y sus vínculos con las políticas a favor de la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país. En segundo lugar, aspira a conocer y analizar los proyectos –que no los resultados–, de las organizaciones de la sociedad civil apoyados por la convocatoria “Transparencia y Contraloría Social” del Programa de Coinversión Social 2004 del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Dicho análisis se basa, en esta ocasión, en las referencias institucionales que en materia de Contraloría Social establece la Secretaría de la Función Pública. El trabajo aquí expuesto representa el inicio de una investigación más amplia que dé cuenta de las acciones de contraloría social realizadas por la sociedad civil, para controlar, vigilar y exigir rendición de cuentas a la administración pública.

## **6.2 La tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas.**

Emplear el término de “tríada” me parece adecuado para indicar que, en un contexto de construcción democrática, los elementos transparencia-contraloría social-rendición de cuentas son indivisibles y demostrar que, entre la apertura de información (transparencia) y la rendición de cuentas existe el ejercicio ciudadano que se denomina “contraloría social”. La contraloría social es una acción sin la cual la transparencia y la rendición de cuentas, desde la perspectiva ciudadana, no tienen razón de ser.

### **6.2.1 Transparencia**

Iniciaré discutiendo el término de *transparencia*. Proveniente del latín, es un adjetivo conformado por el prefijo *trans-*, que significa “situación en el lado opuesto” o “a través”, y *parens, -entis*, “que aparece” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, [www.rae.es](http://www.rae.es) y Moliner, 1998). Existen en los citados diccionarios al menos cuatro acepciones de transparente: 1) se aplica a aquello que es “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”; 2) “a lo que se puede captar o conocer en su verdad íntegra...”; 3) también a aquellas “gestiones, operaciones, etc., de las que se da en todo momento información y no queda ninguna duda sobre su legalidad”, o bien 4) a aquello que “se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse”.

Si nos situamos en la escena pública resulta interesante revisar dichos significados. No quiero omitir que al buscar en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental (Diario Oficial de la Federación, 2002.) no encontré qué se entendía por transparencia o transparente. Pero si consideramos las expresiones "ninguna duda sobre su legalidad" y "verdad íntegra", parece entonces que los ciudadanos, a partir de la información que las instituciones gubernamentales hacen transparente, debemos tener la certeza y confianza de que el desempeño de los servidores públicos se desarrolla con apego a las leyes y las normas establecidas para la función pública. Además, parece que los servidores públicos tienen la última palabra, es decir "la verdad"; pero no la verdad a secas, sino la verdad "íntegra". En un escenario así no habría cabida a ninguna duda o suspicacia, y por lo tanto no hay necesidad de que nadie constate nada. Todo está en orden, en el camino de la legalidad y por la vía del interés público.

Pero nuestra realidad mexicana demuestra situaciones contrarias a ese ideal. Basta ver algunos resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) realizada por la Secretaría de Gobernación en 2003. Cuando se pregunta a los ciudadanos qué tanta confianza tienen en ciertas instituciones, un 47% tiene "casi nada o nada" de confianza en los partidos políticos; un 42% tiene la misma confianza en los diputados y los senadores; un 32% en las secretarías de Estado. Respecto de los presidentes municipales y de la Suprema Corte de Justicia, un 26 % y 33 %, tienen poca confianza, respectivamente.

Al retomar los conceptos y leer que transparente es aquello "que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse", podemos suponer que la información pública gubernamental puesta en el escaparate electrónico permite a la ciudadanía ver apenas a las instituciones y por tanto tener una idea poco nítida o imprecisa de cómo están funcionando. No obstante, esta información nos permite tener indicios de su operación, y los indicios son el principio y la posibilidad de conocer cierta cosa de manera completa en todas sus partes. Y es justamente aquí donde se necesita de un actor que utilice esos indicios de información para satisfacer cualquiera que sea su necesidad o propósito de conocimiento del aparato público institucional. Desde lo más elemental, que es la obtención de datos para efectuar un trámite o solicitar el cumplimiento de un servicio en términos de eficacia y legalidad, hasta la búsqueda de información para monitorear, controlar o vigilar a funcionarios, programas o acciones de las instituciones y exigir rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios públicos.

En este orden de ideas podemos precisar, entonces, que la transparencia no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para obtener un fin. En palabras de Luis Carlos Ugalde (2002:17) la transparencia es "...una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público (...) La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la 'vitrina pública' para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas...".

La transparencia implica, por un lado, la apertura y divulgación de la información, y por otro, el compromiso y la participación de todos los miembros de una sociedad como interlocutores que vean con pensamiento crítico esa información, que la analicen y utilicen para hacer constar qué es lo que sucede, que exijan rendición de cuentas y que se

manifiesten al respecto. En suma, "transparencia" no es igual a "rendición de cuentas": la primera forma parte de la última. Ambas, desde una perspectiva ciudadana y democrática, requieren de la contraloría social.

### 6.2.2 Rendición de cuentas

Diversos autores se han ocupado del concepto de rendición de cuentas y de su estudio. Gran parte de ellos utilizan el concepto "*accountability*" para hablar de rendición de cuentas, y otros prefieren emplear el término en español (Ugalde, 2002; Schedler, 2004; Isunza, s/f). Para efectos de este documento presento una visión amplia sobre el término "rendición de cuentas", y apenas un esbozo de las diversas formas o tipos que puede abarcar. Sin embargo, enfatizaré la necesidad de que las instituciones públicas que promueven la participación ciudadana en la transparencia y la rendición de cuentas, consideren tal gama de posibilidades y renueven los instrumentos o mecanismos hasta hoy empleados. Por su parte, la sociedad civil tendrá que incursionar en nuevas formas de participación para vigilar y controlar al gobierno y la administración pública.

En términos generales, y a partir de las definiciones de varios autores, podemos decir que la rendición de cuentas es entendida como la capacidad y responsabilidad de los gobernantes y funcionarios públicos de responder, explicar, justificar y dar cuenta de sus actos y decisiones a los gobernados (Crespo, 2001; Ugalde, 2002; Schedler, 2004; Isunza, s/f; Newell y Bellour, 2002). Los ciudadanos, a su vez, analizan, verifican y juzgan con su reconocimiento o rechazo el actuar de su gobierno, a través de las instituciones, mecanismos o instrumentos de control institucional, electoral y/o social.

La clasificación de "*accountability*" en "horizontal" y "vertical" propuesta por Guillermo O'Donnell se ha convertido en una referencia obligada al hablar de rendición de cuentas. La primera se refiere a la operación de los organismos de control del Estado que cuentan con autoridad legal y capacidades para ejercer acciones de control, e incluso aplicar sanciones o interponer acusaciones por algún acto que se presuma de ilícito. En la "*accountability* horizontal", O'Donnell (2002:92-93) distingue dos tipos de agencias: las de "balance" integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que buscan el equilibrio entre poderes y atribuciones, son reactivas, intermitentes y "sólo actúan frente a transgresiones ya producidas" con costos políticos muy altos. El otro tipo de agencias son las denominadas "asignadas" y comprenden a fiscalías, auditorías, *ombudsmen*, y similares. A manera de ejemplo, en el caso de México estarían la Secretaría de la Función Pública, los órganos de control de los gobiernos estatales y la Auditoría Superior de la Federación. Dichas entidades se caracterizan por ser proactivas, permanentes en su tarea de control, apelan a criterios técnicos y profesionales, son apolíticas y pueden especializarse. La "*accountability* vertical" implica la existencia de mecanismos sociales ajenos al Estado. Principalmente se ha considerado al electorado y a los medios de comunicación como los principales actores de este tipo de rendición de cuentas. El propio Guillermo O'Donnell (2002:95) reconoce la aportación de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz al incorporar la categoría *accountability social* para referirse a mecanismos sociales de rendición de cuentas existentes y que no tienen que ver con el voto, como veremos en el siguiente apartado.

Otros autores han realizado investigaciones de otras formas de rendición de cuentas que involucran a la sociedad civil y a los ciudadanos y que han llamado "formas híbridas" de rendición de cuentas, rendición de cuentas "diagonal" (Goetz y Jenkins, 2001) y/o "rendición de cuentas transversal" (Isunza, s/f: 5). Por contar con estudios en nuestro país, presentaré la definición última, que refiere la existencia de mecanismos del Estado que incluyen a la sociedad civil representada por ciudadanos autónomos e independientes, como es el caso de los "consejos ciudadanizados" como el Instituto Federal Electoral, o las comisiones federal y estatales de derechos humanos. Asimismo, según Miguel Gutiérrez Saxe (2003:65-67) hay los siguientes tipos de rendición de cuentas: a) la *rendición de cuentas política*, que alude a "los mecanismos ciudadanos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, el buen gobierno y la gobernabilidad"; b) la *rendición de cuentas legal*, que supone la existencia de mecanismos de control de la legalidad y la justicia, donde el poder político está sujeto al estado de Derecho, y la administración pública está abierta al escrutinio público y, c) la *rendición de cuentas administrativa*, que se refiere al control y evaluación de la eficacia, equidad y "el trato decente en la función pública" para satisfacer las necesidades de la población en el marco del interés público.

Las "variantes" de la rendición de cuentas pueden ser evaluadas bajo diversos criterios (Schedler, 2004:31-32). Algunos de esos criterios son: a) políticos, cuando la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los altos políticos y funcionarios públicos en la toma de decisiones y los resultados de las políticas públicas; b) administrativos, cuando implica aspectos más técnicos y evalúa el apego a los procedimientos establecidos y la eficacia de las acciones; c) profesionales, cuando se refiere a la "aplicación de normas de profesionalismo"; d) financieros, cuando la rendición de cuentas está supeditada a las disposiciones legales, así como a "...estándares de transparencia, austeridad y eficacia"; e) legales, cuando se basa en el respeto a la ley; f) constitucionales, cuando "...evalúa si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales" y, g) morales cuando evalúa las acciones "...en términos de las normas sociales prevaletes".

De acuerdo con Isunza (s/f: 7) también hay un "eje temporal" en la rendición de cuentas que alude al "antes", al "durante" y al "después" de las políticas públicas, es decir a las tres etapas de diseño, ejecución y evaluación. Bajo esta lógica estaríamos hablando de rendición de cuentas prospectiva, procesal y retrospectiva. Como se observa, se podría seguir y seguir planeando el abanico y los matices que tienen que ver con la rendición de cuentas, baste esta información para reflexionar y renovar, desde donde nos corresponda, las acciones, los instrumentos, los mecanismos, los estudios o las instituciones para contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

### 6.2.3 Contraloría social

*“...la forma tradicional de entender la accountability –interesada principalmente en la disponibilidad y naturaleza de herramientas institucionales de control– ha ignorado en gran medida la contribución de la sociedad civil al ejercicio de control.”  
(Peruzzotti y Smulovitz, 2002:25)*

El estudio de la contraloría social, también llamada “*accountability* social”, “control social”, “control ciudadano”, “auditoría social”, entre otras denominaciones, se ha desarrollado en los últimos años en Latinoamérica y países como la India (Goetz y Jenkins, 2001; Cunill, 1997 y 2000, Isunza, s/f; Olvera, 2003) y es un tema que ha entrado a la agenda de organismos internacionales de apoyo al desarrollo social. Ciertamente, la contraloría social es un tema que no puede seguir siendo atemperado o, peor aún, ignorado o excluido de la discusión actual sobre la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la transparencia, el buen gobierno, la modernización de la administración pública y la construcción de ciudadanía y de la democracia. La necesidad de que la contraloría social sea incorporada a la acción de las instituciones responsables de analizar, diseñar y ejecutar nuevas estrategias, mecanismos o instrumentos en torno a estos temas, es prioritaria.

A continuación presentaré, solamente con el propósito de abrir la reflexión, y en su caso, la discusión, dos marcos conceptuales sobre contraloría social: el que se señaló en el apartado de rendición de cuentas y que se denomina “*accountability* social”, y el que establece la Secretaría de la Función Pública al amparo del concepto de “contraloría social”.

Como vimos más arriba, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (2002:32-40) han acuñado la categoría “*accountability* social” para referirse a “... un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control”. La “*accountability* social”:

- Puede canalizarse tanto por vías institucionales –por ejemplo a través de demandas o denuncias ante las instancias correspondientes–, como no institucionales –como es el caso de las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas orientadas a imponer sanciones simbólicas;
- Su operación no es parte del sistema intraestatal de pesos y contrapesos. Se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios, y su apoyo está en la intensidad de sus reclamos y en el impacto de sus acciones en la opinión pública;
- Se puede ejercer entre elecciones y no depende de calendarios fijos. Se activa a pedido y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares;

- Las sanciones que ocasiona no son formales, sino simbólicas, en la mayoría de los casos. Dichas sanciones “no tienen la capacidad para aplicar sanciones de forma imperativa”, derivan en “costos reputacionales” para los funcionarios públicos o políticos, salvo cuando existe movilización legal de manera individual o colectiva que activa procedimientos legales o judiciales de los organismos institucionales;
- Opera en forma descentralizada y fragmentada ya que pueden perseguir metas específicas políticas o políticos que quieran controlar, y no depende del voto como único instrumento;
- Requiere de mayores y mejores procesos de participación;
- Uno de los “defectos” es que las “preferencias de una minoría intensa y persistente pueden terminar sobre representadas”;
- “Parece ser más eficaz cuando las estrategias de movilización social interactúan con las legales y con las mediáticas”.

De acuerdo a estos autores, en América Latina la “*accountability social*” se apoya para su ejercicio en tres tipos de estrategias: 1) jurídica, que presupone la activación del Poder Judicial o de otras agencias de control a partir de reclamos y peticiones legales; 2) de movilización, cuando los movimientos de actores sociales organizados logran atraer la atención pública sobre alguna demanda o problema, y 3) mediática, que supone la utilización de los medios de comunicación para que los problemas y demandas sean “vistos” impactando en la reputación de los funcionarios o instituciones públicas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:42). Los planteamientos de Peruzzotti y Smulovitz son un marco de referencia para analizar las expresiones de control social. Reconociendo las virtudes de su análisis, desde mi punto de vista es un marco muy amplio y generalizado, y no hay una distinción entre los campos de la política y la administración pública. Y excluye de su “*accountabilty social*” a otras manifestaciones sociales de control, como las promovidas desde las instituciones o las llamadas mixtas, híbridas o transversales.

Pasando al ámbito institucional, la definición formal de contraloría social que establece la Secretaría de la Función Pública es la siguiente:

“Es el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, ya sea de manera organizada o independiente, bajo un esquema de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de que la función gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez”.

El Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) es el mecanismo a través del cual la Secretaría de la Función Pública (SFP, 2001:113-115) promueve entre las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno la implantación y desarrollo de la contraloría social. El SICS consta de 6 componentes:

1. Información a la ciudadanía;
2. Formas de organización social para el control y vigilancia;
3. Espacios de comunicación gobierno-sociedad;

4. Capacitación y asesoría;
5. Sistemas de resolución a quejas y denuncias, y
6. Programas de evaluación social del gobierno.

El funcionamiento de estos componentes supone que la ciudadanía puede intervenir en todo el ciclo de una política pública determinada y de los programas de gobierno (planeación, ejecución, seguimiento y evaluación), o solamente en alguna(s) de sus etapas. Una definición un poco más actualizada podría ser: "La contraloría social es el ejercicio de los derechos ciudadanos para vigilar y exigir la rendición de cuentas sobre la actividad y el manejo de los recursos públicos". Ahora bien, de acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de enero de 2004, el Capítulo VIII trata sobre

Contraloría Social e indica:

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004) establece en su artículo 6º, fracción IV el derecho a "Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia (*sic*) y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable".

Sin duda, la emisión de estos ordenamientos fortalecerá el marco jurídico de la contraloría social. Sin embargo, representan un gran reto normativo y operativo para las instituciones, pero el reto mayor es explicar a la sociedad civil y a la ciudadanía por qué condicionan y limitan el goce del ejercicio ciudadano de control, vigilancia, evaluación y exigencia de rendición de cuentas a la existencia de mecanismos institucionales establecidos por la administración pública, y a la verificación del "cumplimiento de las metas y la correcta

aplicación de los recursos públicos". Eso significa que, por un lado, avanzamos en la obligatoriedad de brindar la información pública a la ciudadanía, pero por otro retrocedemos por el camino del corporativismo y el clientelismo. Quiere decir que al tiempo de reconocer a la contraloría social en un escenario de derechos acotamos también ese derecho a participar sólo de manera "organizada" y sólo en algunos "momentos" de los programas gubernamentales. En fin, habría todavía más que plantear en este sentido, pero lo dicho hasta el momento puede que sea suficiente para generar la reflexión.

### **6.3 Proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social del INDESOL. Convocatoria "Transparencia y Contraloría Social" 2004**

En 2004, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y en colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción de la SEDESOL, lanzó por primera vez la convocatoria "Transparencia y Contraloría Social" (TC)<sup>2</sup> dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) e Instituciones Académicas de Educación Superior o de Investigación.<sup>3</sup> De los 24 proyectos recibidos 5 resultaron no elegibles, 4 invalidados y 15 fueron los proyectos que resultaron apoyados, tal y como se observa en los cuadros 1a y 1b.

Este apartado pretende hacer un análisis de estos proyectos sólo desde el marco normativo de la Secretaría de la Función Pública, anticipando que una vez que se cuente con el informe de resultados de cada uno de los proyectos aquí presentados, se continuará su análisis tomando en cuenta otras referencias teóricas, al tiempo de avanzar en el estudio de otros casos existentes en la arena de la sociedad civil, sobre contraloría social, transparencia y rendición de cuentas. Todo ello, con el propósito de tener un diagnóstico de qué está pasando en nuestro país con estos temas y cuál es el papel que las instituciones públicas y la sociedad civil están desarrollando.

---

<sup>2</sup> Ver en [http://www.indesol.gob.mx/convocatorias\\_2004](http://www.indesol.gob.mx/convocatorias_2004).

<sup>3</sup> En 2003, estas instancias públicas, en coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y Alianza Cívica, A. C. ; emitieron la convocatoria sobre Participación Ciudadana y Blindaje Electoral de Programas Sociales, donde prácticamente está ausente el concepto de Contraloría Social, salvo en el objetivo particular que dice "Realizar propuestas de políticas públicas encaminadas a promover una cultura de contraloría social y aplicación no partidista de recursos". Ver: [www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx).

**Cuadro 1a. Proyectos aprobados en la convocatoria de Proyectos de Coinversión Social (PCS) "Transparencia y Contraloría Social"**

Organización	Proyecto	Entidad Federativa	Aportación PCS	Coinversión AREP*	Costo total del proyecto
Alianza Cívica A.C	Campaña de Educación Cívica para la Promoción de la Participación Ciudadana en el Estado de Oaxaca.	Oaxaca	\$199,215	\$52,387	\$251,602
Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios A. C.	El Fomento de la Transparencia a través de las Organizaciones Sociales y Civiles.	Chihuahua, D.F., Morelos y Veracruz	\$198,000	\$107,000	\$305,000
Agrupación de Derechos Humanos Xochitépetl A. C.	Derecho a la información y blindaje electoral.	Veracruz	\$198,000	\$22,000	\$220,000
Centro de Encuentros y Diálogos A. C.	Equidad y cuentas claras en el presupuesto municipal.	Morelos	\$150,000	\$50,000	\$200,000
Kalnemi Casa de la Vida A. C.	Mini Noticiero Cívico en la voz de los niños y niñas de Puebla.	Puebla	\$150,000	\$60,000	\$210,000
Tendiendo Puentes A. C.	Formación de monitores en contraloría social para Microrregiones en Oaxaca.	Oaxaca	\$198,900	\$54,895	\$253,795
Asociación Veracruzana de Comunicadores Populares A. C.	«Cabildo Abierto».	Veracruz	\$165,000	\$30,000	\$195,000
Centro Nacional de Comunicación Social A. C.	Ojos, Voz y Oídos para la Democracia: Acceso a la Información y la Transparencia.	Chihuahua, Jalisco, D. F., Oaxaca	\$189,600	\$107,600	\$297,200

Fuente: elaboración propia con base en cuadro publicado en:

[http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias\\_2004/result\\_apoyados\\_trans\\_contraloria\\_04.htm](http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias_2004/result_apoyados_trans_contraloria_04.htm)

\*Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos.

## 6.4 Análisis de los proyectos

### **Con base en el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS)**

Si bien el SICS es un modelo para las instancias públicas, sirvió como marco de referencia en primer término, para informar a las OSC del trabajo de las instituciones en materia de contraloría social y, en segundo lugar, para promover su participación. Inclusive, en el *Manual Ciudadano: SEDESOL A los ojos de todos*, en sus ediciones 2002 y 2003 se sugirieron algunas acciones que se basaron en los seis componentes del SICS: 1) Información a la ciudadanía; 2) Formas de organización social para el control y vigilancia; 3) Espacios de comunicación gobierno-sociedad; 4) Capacitación y asesoría; 5) Sistemas de resolución a quejas y denuncias, y 6) Programas de evaluación social del gobierno.<sup>4</sup> De acuerdo a este esquema podemos observar que las acciones de los 14<sup>5</sup> proyectos analizados abordan uno o más componentes del SICS de la siguiente manera: 71% programan acciones de información o difusión, así como de capacitación; 35.7% buscan constituir espacios de comunicación gobierno-sociedad; casi 29% incluyen seguimiento o canalización de quejas y denuncias; 43% posibilita la "acción" mediante formas de organización, y 35% actividades de evaluación social de alguna actividad pública.

<sup>4</sup> Ver. *Manual Ciudadano 2003. SEDESOL A los ojos de todos*, Secretaría de Desarrollo Social y Transparencia Mexicana A. C., México, 2003, pp. 18-20.

<sup>5</sup> Uno de los proyectos no se considera ya que por su naturaleza no responde al cuadro de análisis. Es decir, no tiene un interlocutor gubernamental directo sobre quién ejercer acciones de control y vigilancia.

**Cuadro 1b. Proyectos aprobados en la convocatoria de  
Proyectos de Coinversión Social (PCS) "Transparencia y Contraloría Social"**

Organización	Proyecto	Entidad Federativa	Aportación PCS	Coinversión AREP*	Costo total del proyecto
Taller de Desarrollo Comunitario A. C.	Acciones formativas y educativas dirigidas a promotores de la Red Comunitaria contra la Corrupción, por la Transparencia y el Blindaje Electoral en Guerrero, con fines de fortalecimiento de liderazgo y dinamización social.	Guerrero	\$199,750	\$134,882	\$334,632
Centro de Desarrollo Comunitario Centeotl A. C.	1000 Mujeres promoviendo la transparencia.	Oaxaca	\$200,000	\$40,000	\$240,000
Organización Popular Independiente A. C.	Construyendo bases para la formación de un observatorio ciudadano.	Chihuahua	\$195,000	\$105,000	\$300,000
Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo A. C.	Transparencia y rendición de cuentas en 6 municipios de la región sur del estado de Jalisco.	Jalisco	\$198,354	\$22,500	\$220,854
Red por la Participación Ciudadana A. C.	Transparencia, Democracia y Participación Ciudadana en el Estado de Chihuahua.	Chihuahua	\$160,600	\$68,100	\$228,700
Colectivo de Promoción de los Derechos Civiles y Desarrollo Social A.C.	Observación electoral en cuatro municipios de Chiapas.	Chiapas	\$103,614	\$25,000	\$128,614
Comunidad Universitaria Golfo Centro A. C.	Seminario transparencia. Vigilancia ciudadana.	Puebla	\$149,886	\$61,300	\$211,186

Fuente: elaboración propia con base en cuadro publicado en:  
[http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias\\_2004/result\\_apoyados\\_trans\\_contraloria\\_04.htm](http://www.indesol.gob.mx/indesol/convocatorias_2004/result_apoyados_trans_contraloria_04.htm)

\*Agentes Responsables de la Ejecución de Proyectos.

Con se aprecia en los porcentajes anteriores y en el Cuadro 2, las acciones de transparencia y contraloría social de las OSC se están centrando en actividades de información y capacitación, ya sea a otras organizaciones, grupos sociales o a la población, lo cual es importante ya que el conocimiento de la información y la capacitación son el punto de partida para derivar "la acción" de control social. Sin embargo, esta acción se concretaría en la vigilancia y, previsiblemente, en la posibilidad de presentar y canalizar quejas o denuncias. En estos puntos tenemos apenas que 6 de los 14 proyectos consideran la acción concreta de vigilancia; y 4 la posibilidad de canalizar quejas, cuando ambas situaciones posibilitan la exigencia de rendición de cuentas.

**Cuadro 2. Sistema Integral de Contraloría Social**

OSC	Información a la ciudadanía	Formas de organización social para el control y vigilancia	Espacios de comunicación gobierno-sociedad	Capacitación y asesoría	Quejas y denuncias	Evaluación social del gobierno
1	X					X
2	X			X	X	
3	X	X		X		
4	X			X	X	X
5	X		X	X		
6	X	X	X			
7	X					
8						X
9	X	X		X	X	
10	X	X		X	X	
11			X	X		
12	X			X		
13	No aplica					
14		X		X		
15		X		X		X

Se observa también que tres de los casos comprenden en su proyecto cuatro componentes del SICS y cinco abarcan 3 de ellos. Esto no quiere decir que las OSC deban abarcar los seis componentes, pues depende de sus objetivos y de sus características. Lo que sí puede ser cierto es que mientras más aspectos cubran mayor será la posibilidad de incidencia. Por ejemplo, uno de los proyectos se refiere a la transmisión, por *Radio Teocelo*, de diversos formatos radiofónicos de información y capacitación para prevenir delitos electorales y contribuir al blindaje electoral de los programas de SEDESOL. Por su propia naturaleza de medio de difusión y por objetivo del proyecto necesita informar, capacitar y difundir a dónde se pueden presentar quejas. No es necesario organizar a la población o constituir una figura de vigilancia (componente 2) para acudir a vigilar el proceso electoral o la operación de los programas sociales. En sí misma la radio puede constituirse en un mecanismo de contraloría social regional.

Otro ejemplo: hay una organización que busca evaluar y calificar el nivel de transparencia de algunos municipios y divulgar los resultados, para lo cual cuenta con una herramienta y metodología determinada. De acuerdo al SICS, esta organización abarca dos de los componentes, el de evaluación y el de información. Este caso resulta interesante porque nos indica una forma de participación social para promover sólo la transparencia de la información pública municipal, a través de la incidencia de las organizaciones sociales que evalúan y ponen una calificación y la divulgan. Estas acciones posibilitan la exigencia de rendición de cuentas, ya sea de otros actores sociales o de los mismos comités que evalúan y califican, pero que en sí misma no cumple con la triada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas.

En suma, el análisis con este modelo institucional nos arroja datos muy generales sobre el comportamiento de las OSC, aunque permite tener una referencia para acercarnos a su estudio, sin embargo es necesario aproximarnos desde otras referencias más académicas, o bien desarrollar otras fórmulas de análisis.

*Con base en el "camino del control"*

A continuación se presenta otro análisis realizado a partir de una herramienta que utilizamos en la SFP para los talleres de capacitación a figuras comunitarias que participan en los programas gubernamentales. Esta herramienta se denomina "El camino del control" y permite a la población identificar qué controlar, quiénes, a quién, cómo, cuándo, dónde, con qué, para qué (si es control preventivo, operativo o correctivo, etc). No quiero omitir que autores como Isunza, (s/f); Olvera, (2003); Cunill, (1997 y 2001); Peruzzotti y Smulovitz (2002) utilizan este sistema de lo que podría llamarse "sentido común" para realizar sus estudios.

Cabe precisar que "El camino del control" se adaptó para los fines de este trabajo y se gozó de cierta flexibilidad, porque no todos los proyectos respondían explícitamente a las preguntas, o la información era insuficiente o confusa para determinar una respuesta. En varias ocasiones se hizo una deducción o interpretación; por ejemplo, cuando se pregunta "¿Qué controlan?" a veces fue necesario sustituir la palabra "control" por "vigilan", "evalúan" o "monitorean". El cuadro de análisis queda de la siguiente manera (Cuadro 3):

**Cuadro 3. El "camino del control"**

OSC	CENTEOTL A.C.
¿Qué controlan?	Programas sociales, principalmente Oportunidades Proceso electoral
¿Quién hace CS?	CENTEOTL, A. C., 1,000 mujeres
¿A quién?	Servidores Públicos Funcionarios electorales
¿Cómo y con qué?	Eventos de capacitación y acciones de difusión Reuniones de trabajo a las cuales serán invitados funcionarios de Sedesol y otras dependencias Encuesta a mujeres de oportunidades antes y después de la elección. Elaboración de una bitácora de denuncias o quejas detectadas, a fin de dar seguimiento a los hechos.
¿Cuándo y dónde?	De mayo a diciembre (coyuntural) 9 Municipios (local)
Derechos apelados	Derecho a la elección política Derecho de acceso a los programas sociales
Términos usados	Contraloría social Transparencia

A partir de la sistematización de la información y al preguntar "¿Qué controlan o vigilan?", se observa que el 53 % de los proyectos tiene como objeto de control el proceso electoral y su relación con los programas sociales, y por lo tanto son de carácter circunstancial. Es decir, que su vigencia en la línea del tiempo no será permanente ni periódica, con lo que se responde a la pregunta "¿Cuándo controlan o vigilan?". Sólo 2 de estos 8 proyectos vinculan derechos sociales y derechos políticos. La apreciación general es defender que el voto sea respetado, y no hay una apreciación explícita de defender y evitar las posibles violaciones a los dos tipos de derechos. Esta situación también se ha observado en los talleres de capacitación a servidores públicos de la SEDESOL y a OSC: se identifica perfectamente el derecho político, pero no el derecho social. Por lo tanto la tendencia es a evitar la compra y coacción del voto, pero no a vigilar y evitar que el derecho al programa social sea quebrantado y, menos aún, denunciar el condicionamiento o irregularidad, y exigir que los servidores públicos se responsabilicen por ello.

Sólo como referencia quiero señalar que en una encuesta realizada este año por la SEDESOL (2004) se señala que el 4.5 % de los encuestados afirman que cuando recibe dinero del gobierno lo considera como una obligación y el altísimo 80.8% lo considera como una ayuda. Una ayuda está sujeta a la voluntad de quien la otorga; una ayuda puede ser condicionada; en cambio un derecho, se exige.

El hecho de que poco más de la mitad de los proyectos tengan ese tema se puede deber a tres situaciones: 1) la campaña de Blindaje Electoral de los Programas Sociales que realiza la SEDESOL; 2) los Convenios de Concertación y Coordinación que celebra la SEDESOL con organizaciones de la sociedad civil de las entidades federativas y, 3) la Convocatoria sobre Participación Ciudadana y Blindaje Electoral que, en 2003, hicieron el INDESOL, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y Alianza Cívica, A. C. En tal caso, podemos inferir que ha habido una respuesta positiva a estas acciones emprendidas por la SEDESOL, aunque tal vez no la deseable, ya que entre 2001 y 2003, quinientas doce organizaciones de la sociedad civil, a nivel nacional, han firmado convenios para constituir lo que se denomina la Red de Contraloría Social.

El 47% restante diversifica su objeto de control o vigilancia de la siguiente manera: una evaluación y calificación del nivel de transparencia municipal; una al control y evaluación de presupuesto público municipal; una al funcionamiento de los organismos electorales; una a políticas públicas de desarrollo social; una al gasto, políticas, gestión y administración pública local; una sobre la actuación del legislativo estatal; y una más a la transparencia y rendición de cuentas al interior de las OSC. Estos proyectos pretenden realizar un control permanente y/o periódico, excepto el del funcionamiento de los organismos electorales que también es circunstancial.

De los casos anteriores, quizás el que más destaque es el de transparencia y contraloría social en el Poder Legislativo del estado de Chihuahua. Hasta donde tengo conocimiento, es el único caso en el país donde se vigila a un Congreso. De cualquier manera estos casos dan cuenta de otros espacios gubernamentales sobre los cuales se puede ejercer la contraloría social.

Cuándo abordamos la pregunta "¿Cuáles son los derechos apelados?", cuatro de los catorce proyectos aducen el derecho de acceso a la información; 40% apelan los derechos humanos y/o a los derechos políticos y civiles en general, y sólo uno refiere "el derecho a vigilar y observar", pero lo restringe a las funciones de los órganos electorales. Ninguno precisa la contraloría social o la exigencia de rendición de cuentas como derecho.

Evidentemente, la trayectoria de las OSC en el ámbito de los derechos humanos y en la transparencia electoral y los derechos políticos se ve reflejada, y apenas comienza a vislumbrarse la reivindicación del derecho a la información, no así para la contraloría social y la rendición de cuentas, la incorporación y fortalecimiento de estos temas a la agenda de la sociedad civil es urgente. El 53 % utiliza el término "contraloría social", y una cuarta parte de ellos lo señalan de manera sólo enunciativa; 64% utiliza el término transparencia; y sólo cuatro proyectos refieren el concepto rendición de cuentas. Con estos datos se aprecia claramente el predominio del concepto de transparencia por encima de los otros dos. De nuevo vemos un desequilibrio entre los elementos de la tríada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas.

Al tratar de establecer el alcance territorial y preguntar "¿Dónde se ejerce el control o la vigilancia?", prácticamente la totalidad de los proyectos se desarrollan en el ámbito municipal. Excepto uno que es de alcance estatal. Ello nos indica que hay actividad de las OSC en ese ámbito y eso es una gran posibilidad para detonar este potencial y fortalecer la gobernabilidad municipal. También nos muestra a las instituciones públicas la necesidad de formular o diversificar de mecanismos más efectivos encaminados a promover la incidencia de las OSC en el ámbito municipal sobre los temas en cuestión.

Finalmente, también con el análisis podemos apreciar la polisemia que prevalece para referirse al concepto de contraloría social. Encontramos el uso de los siguientes términos: "observación ciudadana" (por Alianza Cívica), "supervisión social", "auditoría ciudadana", "fiscalización ciudadana", "vigilancia ciudadana", "control social", "control ciudadano" y "participación ciudadana". En este sentido es importante destacar que, en primer lugar, cuando menos en México, el concepto "contraloría social" salió de las instituciones públicas del gobierno federal, en particular de la ahora Secretaría de la Función Pública. Gracias a ello, y a partir de 1994, el término fue, o incluso continúa siendo, rechazado y denostado por considerarse "algo del gobierno" y se prefiere utilizar otras palabras para referirse, en esencia, a lo mismo, pero con el afán demarcar una separación del gobierno federal. O peor aún para hablar de otra cosa como, por ejemplo, para referirse a una oficina que atiende quejas y denuncias o al personal que labora en ella. Es así como vemos que otros gobiernos estatales, municipales, algunas instancias federales y de la sociedad civil prefieren utilizar otras palabras.

En segundo lugar existe poca reflexión o análisis semántico y técnico de los conceptos. De manera muy rápida y enmarcada en el ámbito de las funciones que tienen la Secretaría de la Función Pública como órgano de control, presentaré algunos términos, a manera de ejemplo: la fiscalización<sup>6</sup> es la actividad en que se somete a revisión al término del ejercicio fiscal, los procedimientos de planeación, programación, presupuesto, licitación, adjudicación-contratación y ejecución de obras públicas, adquisiciones y acciones, y se comprueba que éstos se hayan realizado con sujeción a las leyes, normas y lineamientos aplicables, así como a los Acuerdos, Convenios o Anexos de Ejecución que para tal efecto se hayan suscrito. Es decir, es un control *ex post*. Los trabajos de fiscalización, independientemente del ramo, programa o fondo a revisar, se iniciarán invariablemente con la revisión financiera, la cual comprenderá los movimientos financieros de radicación, administración, ejercicio y comprobación del gasto. Y existen diferentes tipos de fiscalización: financiera, de obra pública, de adquisiciones y de acciones.

La verificación<sup>7</sup> se refiere a la actividad de revisión de los recursos federales, que con enfoque preventivo se realiza durante el ejercicio presupuestal en curso. En este caso hablamos de control preventivo. Ahora bien, en términos generales, "auditoría" es la revisión y examen de una función, cifra, proceso que realizan personas independientes a la operación. De acuerdo con el reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, "...las auditorías tendrán por objetivo examinar las operaciones con el propósito de verificar si los estados financieros presentan razonablemente la

<sup>6</sup> Secretaría de la Función Pública, *Manual de Fiscalización de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos*, 2003.

<sup>7</sup> Secretaría de la Función Pública, *Guía para la verificación de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos*, México, 2003.

situación financiera, si la utilización de recursos se ha realizado en forma eficiente, si los objetivos y metas se lograron eficaz y congruentemente y si en el desarrollo de las actividades se han cumplido las disposiciones legales vigentes”<sup>8</sup>. Al igual que en la fiscalización, también existen diferentes tipos de auditoría.

O si hablamos de Contraloría Ciudadana, ¿sólo los mayores de 18 años pueden ejercerla? En fin, no se pretende agotar este tema, sólo mostrar la necesidad de un estudio sobre el significado y las implicaciones técnicas de los conceptos relativos de “Contraloría Social”, que ayude a precisar que es lo que queremos decir y si estamos diciendo lo que queremos al utilizar una u otra definición. Mejor aún si estamos expresando lo que estamos haciendo, o pretendemos hacer, y me refiero tanto a las instancias públicas como a las de la sociedad civil

## 6.5 A manera de conclusión

En principio es importante destacar que la SEDESOL es la dependencia que, tal vez por su razón de ser, ha desarrollado un trabajo más amplio con las organizaciones de la sociedad civil y, de acuerdo con un estudio realizado por CEMEFI-INDESOL (2003), ha destinado mayor monto de recursos a las OSC. En este mismo estudio, llama la atención que la Secretaría de la Función Pública, que forma parte del área de Orden y Respeto establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, no haya asignado recursos en 2003 al sector social.

Las principales acciones que ha realizado la Comisión de Transparencia de la SEDESOL son: la constitución de la Red de Contralores Sociales, la publicación del *Manual Ciudadano SEDESOL a los ojos de todos*, como herramienta informativa para uso de las OSC. En este marco, las OSC son invitadas a diversos eventos y cursos de capacitación en el marco de las Jornadas por la Transparencia y la Legalidad; participan como testigos sociales en las mesas receptoras y canalizadoras de quejas y denuncias instaladas con motivo de los procesos electorales; y se han emitido dos convocatorias para apoyar proyectos relacionados a transparencia, blindaje electoral y contralorías social, y para la asignación de una clave de acceso al Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) de la Secretaría de la Función Pública, además de poder contar con otros medios. En 2002 y 2003 se recibieron 10 quejas respectivamente por parte de las OSC, y en lo que va de este año se han recibido ocho (datos hasta el mes de octubre de 2004).

La Secretaría de la Función Pública no ha sido completamente ajena a este esfuerzo y ha participado en algunas de estas acciones. Particularmente quisiera señalar mi colaboración en los cursos de capacitación sobre contraloría social para la prevención de delitos electorales en los programas sociales, la elaboración de la sección de Contraloría Social en el Manual Ciudadano referido, y la invitación en calidad de observadora en la dictaminación de algunos de los proyectos de coinversión de este año. Después de dos años de colaboración intermitente, he podido observar cómo se ha dado este acercamiento instituciones públicas-organizaciones de la sociedad civil en materia de transparencia y contraloría social. Tal vez las cifras de quejas mencionadas arriba, tal vez la escasa y a

---

<sup>8</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Guía General de Auditoría Pública*, 2001.

veces nula asistencia de las OSC a los cursos de capacitación, o tal vez los comentarios “entre bambalinas” de las OSC y de los servidores públicos estatales y municipales, me permiten detectar algunos aciertos y otros tantos errores, pero sobre todo me permiten reflexionar acerca de lo siguiente: 1) el Manual Ciudadano como herramienta informativa, 2) los mecanismos de atención a quejas, y 3) el Blindaje Electoral.

Respecto del Manual Ciudadano, considero que es una herramienta importante para abrir la información de los programas sociales, pero es sólo eso. Adolece de información específica que guíe a las organizaciones sobre qué controlar o vigilar, cuándo, cómo, con qué, a quién, etcétera. Sobre los sistemas de atención a quejas, ya está comprobado que no es el mecanismo adecuado, y que no debe ser el único. Sin embargo no sólo la SEDESOL, sino las dependencias y entidades federales lo ponderan como el canal adecuado para la atención ciudadana, siendo que es un nivel muy elemental de interacción con las instituciones, y de muy *escaso nivel de participación o nula incidencia*, además de que es de *carácter individual*. Las OSC quieren incidir en las políticas públicas, quieren mayor participación y además, trabajan por intereses colectivos, no individuales. Con esto no quiero decir que sean inútiles los sistemas de quejas y denuncias: deben existir, pero como instituciones debemos generar otras alternativas.

*Falta de voluntad y coordinación de las instancias públicas tanto a nivel interno, como intersecretarial para realizar acciones que fomenten la participación de las OSC en la triada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas. Por ejemplo, al interior de la SFP existen al menos cuatro que promueven de alguna manera participación ciudadana en dichos aspectos, y no hay coordinación entre ellas. Se adolece de una política interna homogénea e integral que permita potenciar los esfuerzos de la institución. Esta falta de cohesión institucional posterga más la posibilidad de posicionar a la contraloría social en las agendas política e institucional, y constituirla en una política pública respaldada por un marco jurídico de vanguardia.*

Se requiere abordar el tema desde un escenario de derechos y romper con la idea de que la contraloría social es una dádiva del gobierno. Es necesario superar la aridez conceptual y técnica en torno a la triada transparencia-contraloría social-rendición de cuentas. No deben seguir “predicándose” de manera disociada por parte de las instituciones públicas, ni de las instancias de la sociedad civil. Se deriva también la urgencia de comenzar a estudiar y tipificar las experiencias mexicanas de transparencia-contraloría social-rendición de cuentas, tanto las promovidas desde las instituciones públicas, como aquellas que han surgido por iniciativa propia. Esta tipificación y estudio nos permitirá desmenuzar las diferentes formas en que las OSC y, en general, la sociedad civil, puede ejercer esos derechos, y “aterrizar” la idea muy genérica de la participación ciudadana o social en la vigilancia, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Ello implica también el estudio, desde la academia, de las instancias públicas y civiles sobre el funcionamiento de las administraciones públicas y su vínculo con los temas en cuestión. También se pone de relieve la necesidad de formular mecanismos, instrumentos y espacios más abiertos, flexibles y diversificados que permitan una participación más efectiva de dichas organizaciones, y en general de la sociedad civil que les permita elegir en dónde quieren y pueden participar; que superen incluso la división tan tajante entre gobierno y sociedad civil, y que puedan interactuar ambos sectores. Es decir diseñar modelos “híbridos”, “mixtos” o “transversales”.

Por parte de las OSC sería muy valioso que fueran especializándose y profesionalizándose en estos temas, ya que dependiendo del nivel de incidencia que se pretenda obtener o el ámbito, proceso, programa, acción, servicio o funcionario público que se quiera vigilar se necesitan variadas capacidades técnicas y profesionales.

En relación con los proyectos de coinversión aquí presentados, es importante destacar que el análisis fue un primer acercamiento y las conclusiones podrán apreciarse una vez que se realice el análisis de los resultados que las OSC deben presentar al INDESOL. Sin embargo, esta aproximación nos permite sugerir que la convocatoria para proyectos de coinversión social en materia de transparencia y contraloría social podría considerar lo siguiente: a) *la idea de derechos* como sustento para su emisión; b) presentar una tipología, aunque sea general, que permita a las OSC determinar su campo de acción y forma de participación, y a las instituciones ir construyendo un *sistema de indicadores de transparencia-contraloría social-rendición de cuentas*; c) elaborar una guía específica para la formulación de este tipo de proyectos y, d) también sería de gran acierto diseñar y brindar un diplomado o seminario en coordinación con las instancias académicas e instituciones públicas que se ocupan de estos temas.

## Referencias bibliográficas

FONDOS Federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la sociedad civil (2003), México, Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI) e Instituto de Desarrollo Social (INDESOL).

CRESPO, José Antonio (2001), *Fundamentos políticos de la Rendición Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, p. 21.

CUNILL, Nuria, (2000), "Responsabilización por el control social" en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Argentina, CLAD-EUDEBA-BID, pp. 269-327.

\_\_\_\_\_, s/f, Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación, en <http://www.nuevasoc.org.ve/n160/ens.htm>

GOETZ, Anne Marie and Rob Jenkins, (2003), "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Intitutions of Public-Sector Oversight in India".

"DECRETO por el que se aprueba y publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2002.

DICCIONARIO de la Real Academia de la Lengüa Española. [www.rae.es](http://www.rae.es)

GUTIÉRREZ Saxe, Miguel, (2003), "Gobernabilidad, ajustes y rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho" en *Procesos de cambio en Costa Rica. Reflexiones al inicio del siglo XXI*, Juan Manuel Villasuso, San José, Costa Rica, CEDAL, Friedrich Ebert Stftung.

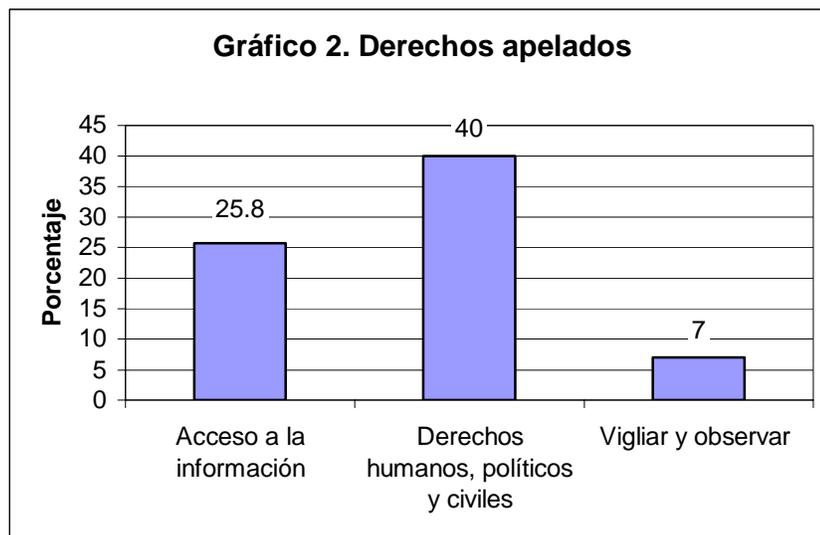
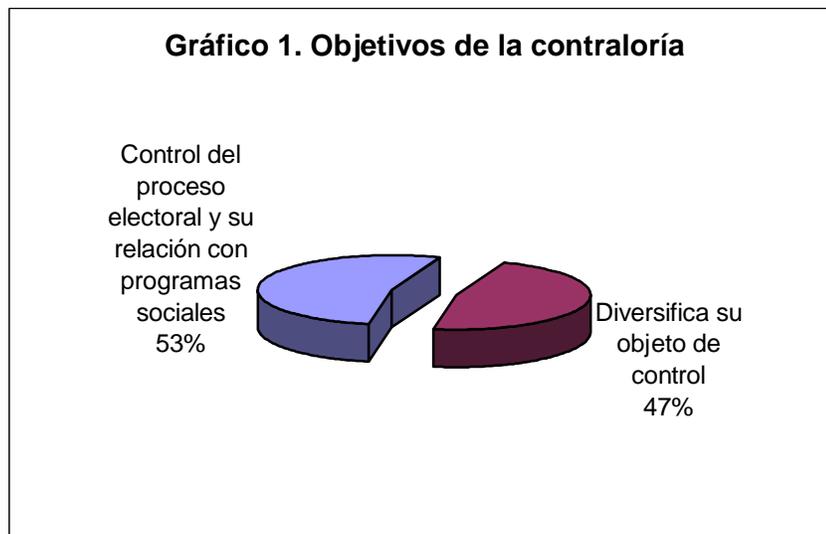
- INSTITUTO Federal de Acceso a la Información Pública (2004), *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México.
- ISUNZA, Ernesto, s/f, Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos, p.p. 22, Mimeo.
- MOLINER, María, (1998), *Diccionario del uso del español*, España, Gredos.
- NEWELL, Meter y Azula Bellour, (2002), *El mapeo de la rendición de cuentas: orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo*, trad. Rosa Delia Caudillo y Gerardo Alatorre, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, Brighton, Sussex, p.p.32.
- O'DONNELL, Guillermo, (2002), "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones" en *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Temas, p. 95.
- OLVERA, Alberto J. y Ernesto Isunza Vera, (2003), *Auditoría Social: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana*, en [http:// km.worldbank.org /LacCivilsociety /docs /puntacana2003/web/Olvera-BMDEF2.htm](http://km.worldbank.org/LacCivilsociety/docs/puntacana2003/web/Olvera-BMDEF2.htm)
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz, (2002), "Accountability social: la otra cara del control" en *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Temas, pp. 32-40.
- SCHEDLER, Andreas, (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social, (2004), "Decreto por el que se expide la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil" en *Diario Oficial de la Federación*, México.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social y Transparencia Mexicana A. C., (2003), *Manual Ciudadano 2003. SEDESOL A los ojos de todos*, México.
- SECRETARÍA de Desarrollo Social, (2004), *Encuesta Corresponsabilidad y Participación Ciudadana*, en [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)
- SECRETARÍA de Gobernación, (2003), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, México (versión en disco compacto).
- SECRETARÍA de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, (2001), pp. 113-115.
- SECRETARÍA de la Función Pública, (2003), *Manual de Fiscalización de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos*, Mimeo.

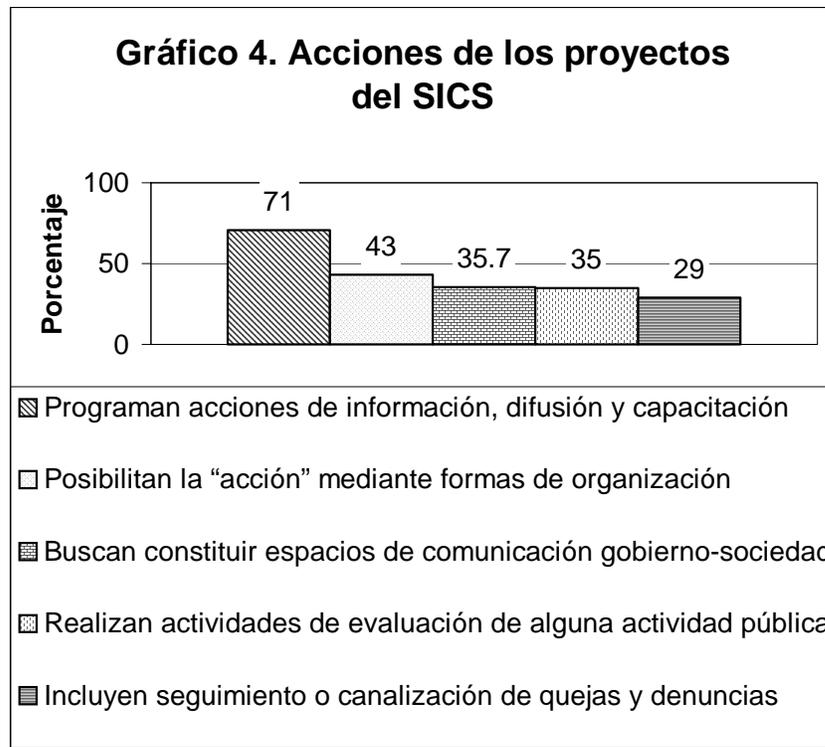
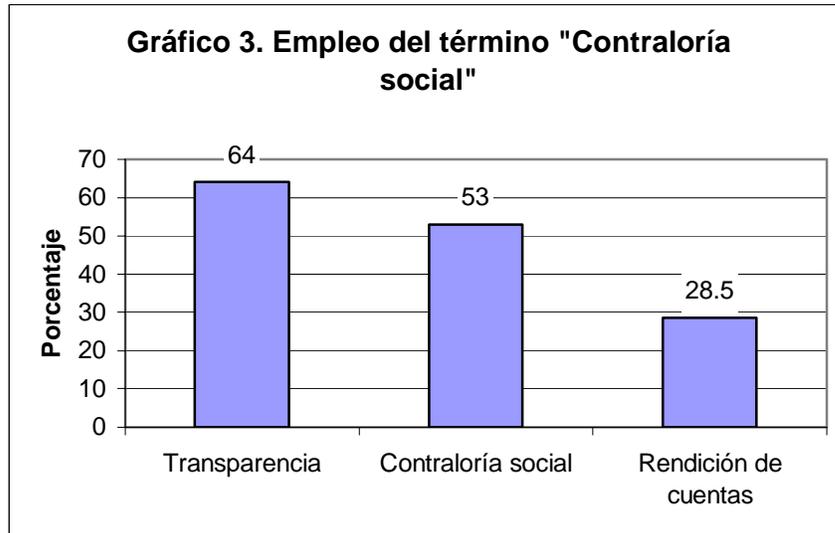
SECRETARÍA de la Función Pública, (2003), Guía para la verificación de recursos que la federación entrega a las entidades federativas mediante, asignaciones, reasignaciones, subsidios y donativos, Mimeo.

SECRETARÍA de Contraloría y Desarrollo Administrativo, (2001), *Guía General de Auditoría Pública*, Mimeo.

UGALDE, Luis Carlos, (2002), *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.

### Anexo gráfico







## 7 ENTRE LA VIRTUD Y LA INCONGRUENCIA: RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA EN LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

*Sergio García<sup>1</sup> y Cristina Cobos<sup>2</sup>*

### 7.1 Introducción

¿Por qué un orfanato o un asilo administrado con dificultad por religiosas deben rendir cuentas y ser transparentes? ¿Por qué una organización de defensa y promoción de los derechos humanos debe dar cuentas de sus actividades, con el riesgo de que los grupos de interés afectados puedan orquestar acciones para dañar a la organización? ¿Por qué las organizaciones civiles prodemocráticas son sistemáticamente atacadas, bajo la acusación de que reciben recursos extranjeros, con el fin de deslegitimar su acción? ¿Por qué debe estar bajo escrutinio toda acción que favorezca la cohesión social, la lucha contra la pobreza, la justicia y la igualdad social?

Formulando las preguntas de otra forma: ¿por qué los ciudadanos que hacen uso de su derecho a la libre asociación y que constituyen legalmente sus organizaciones –estableciendo en sus estatutos que no persiguen lucro, que no son de autobeneficio, que no responden a fines religiosos, partidistas ni políticos–, tienen que estar sujetos a reglamentaciones para vigilar su acción? ¿Por qué los ciudadanos que voluntariamente se organizan para trabajar a favor de causas orientadas por los principios de caridad, beneficencia, solidaridad, filantropía y corresponsabilidad social, deben estar sujetos a escrutinio público?

Es posible que todos estos cuestionamientos se deban, en parte, a las condiciones sociopolíticas en las que vive el país, y que hacen posible que los sectores amenazados por los cambios ejerzan presión sobre las organizaciones; pero, además, hay eventos o hechos que alimentan el desprestigio hacia el sector de las organizaciones ciudadanas. Las críticas más comunes que se hacen a dichas organizaciones versan sobre el uso de recursos públicos y privados, la eficacia y resultados de los proyectos que desarrollan, la integración con grupos políticos o de intereses ajenos a las causas solidarias, y la incongruencia entre sus acciones y valores (Aguilar, 1999). Aún cuando estos problemas constituyen casos aislados, el clima de encono político en el que vivimos y los problemas

<sup>1</sup> Sergio Salvador García García es coordinador del Área de Investigación en el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. Correo electrónico: [sergio@cemefi.org](mailto:sergio@cemefi.org)

<sup>2</sup> Cristina Cobos, es maestra en antropología social, y es jefa del Departamento de Actividades Culturales, en la Dirección General de Atención a la Comunidad Universitaria, UNAM. Correo electrónico: [cristina.cobos@correo.unam.mx](mailto:cristina.cobos@correo.unam.mx)

de gobernabilidad democrática que enfrenta el país, propician condiciones para atacar al sector solidario. Quizá el mayor problema que enfrentan las organizaciones reside en que no se alcanza a comprender que sus propósitos y actividades son de interés público, y que por ello se requiere establecer mecanismos de autorregulación y supervisión de la vida y acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Ahora bien, la transparencia y la rendición de cuentas en las organizaciones que integran la sociedad civil es un problema resuelto en los países altamente desarrollados. Pero en los países de África, Asia y América Latina, es un tema de debate, por lo que contar con una visión global de la situación puede proporcionar pistas para concebir de otra manera este problema en México. Tomando en cuenta esta circunstancia, el objetivo del presente estudio es establecer el contexto nacional e internacional en el que se da la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia al interior de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En ese sentido, este trabajo busca identificar las iniciativas más relevantes que se originan desde el sector frente a tal demanda, para poder identificar las disyuntivas a las que tendrán que responder las OSC en México que aspiran a legitimar su presencia en los ámbitos públicos.

El texto se divide en cuatro partes. En la primera se expone el contexto actual del asociacionismo en México, y también desarrolla el concepto de transparencia y rendición de cuentas desde la perspectiva de las OSC. La segunda parte trata las condiciones sociopolíticas internacionales que están presentes en la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia hacia las OSC. En ese sentido, se describen algunas de las iniciativas más importantes que se están impulsando para establecer mecanismos de autorregulación, que buscan evitar la injerencia o control del gobierno en sus actividades, y así mantener su independencia y autonomía. La tercera parte presenta las condiciones sociopolíticas que presionan a las OSC en México para deslegitimarlas; además se identifican y reseñan las principales iniciativas de las OSC para promover la transparencia y rendición de cuentas al interior de dicho sector –iniciativas que de alguna manera responden a las críticas que emanan de sectores conservadores. En este apartado, también se considera el marco legal que regula a las OSC, así como las acciones del Gobierno Federal para favorecer la práctica de la rendición de cuentas en la sociedad civil. Por último, en la cuarta parte se establecen las principales disyuntivas que tendrán que enfrentar las OSC en el proceso de consolidación del tercer sector en México.<sup>3</sup>

## **7.2 El Asociacionismo en México. Su relación con la sociedad civil, la rendición de cuentas y la transparencia**

No existe una definición totalmente aceptada del concepto de sociedad civil. Se puede decir que es un concepto que está en construcción, y que se definirá en la medida que pueda explicar la emergencia de los fenómenos sociales que se expresan de forma autónoma con respecto al Estado y el mercado. Abordaremos este concepto desde la

---

<sup>3</sup> Una observación acerca del método. En México la rendición de cuentas y transparencia en la sociedad civil es un tema incipiente, por lo que no existen muchos estudios que den cuenta y expliquen este fenómeno. Por esta razón, la fuente más importante de información proviene de miembros de las propias organizaciones, investigadores y conocedores del tema. Es por ésta razón que se entrevistó a varios de ellos, utilizando un formato abierto para conocer la importancia que le otorgan a la rendición de cuentas. Las entrevistas fueron realizadas a las siguientes personas: Leticia Aguiar, Nora Apango, Felipe Hevia, Ernesto Isunza, Clara Jusidman, Lourdes Sanz, Alberto Olvera, Mónica Tapia y Edgar Krauss.

discusión desarrollada por Alberto J. Olvera. Para este autor, las asociaciones que forman parte de la sociedad civil se organizan en torno a dos principios de acción colectiva: la autonomía y la autolimitación. De esta forma:

- “La autonomía se refiere a la abierta diferenciación (que hacen los actores sociales) frente al Estado y al mercado. Se reclaman independientes del sistema político, en el sentido de que no se asimilan a la lógica de la lucha por el poder, ni se subordinan a las directivas estratégicas de los partidos. Aceptan la pluralidad y su relación con el sistema político es de crítica y cooperación. Respecto al mercado son igualmente autónomos en tanto en su mayor parte estos actores no persiguen actividades lucrativas, y más bien se orientan a controlar los excesos y efectos negativos de la operación del mercado mismo” (Olvera, 2001: 24).
- “La autolimitación marca un nuevo paradigma en la acción colectiva puesto que establece que el fin y los objetivos de las acciones no se guían por la búsqueda del poder o la integración al Estado. La acción estaría más bien orientada a la reforma radical de la vida pública” (Olvera, 2001: 24).

Teniendo en cuenta lo anterior, “la sociedad civil tendría dos componentes principales: Por un lado el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales políticos y sociales de los ciudadanos, que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y de la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte, el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados”(Olvera, 2004: 25).

Por la diversidad de causas e intereses de las instituciones y movimientos sociales, la sociedad civil se configura de manera plural y heterogénea, y en su interior hay corrientes que no necesariamente comulgan con valores democráticos y posiciones políticas progresistas y modernas. Ahora bien, el grado de desarrollo de la sociedad civil está determinado por varios factores: a) por la existencia de una cultura y una tradición asociacionista; b) las disposiciones de leyes que garanticen el respeto a la libre asociación y fomente la creación de condiciones para el surgimiento y desarrollo de agrupaciones; c) por la vitalidad de una sociedad que se organiza para expresar sus intereses y demandas y, d) el grado de autoorganización de los grupos que permite crear frentes, confederaciones, redes, etc., las cuales velan por los intereses de la sociedad civil.

En cuanto al tipo de organizaciones se puede decir que son múltiples y diversas, formales e informales y que se pueden clasificar de acuerdo a varias criterios. Alberto Olvera (2004) enumera, a modo de ejemplo, las principales organizaciones de la sociedad civil en México. Estas serían: las asociaciones de carácter económico-gremial, las asociaciones de matriz religiosa, las organizaciones civiles, las asociaciones culturales, las deportivas y recreativas, las asociaciones de tipo urbano gremial, movimientos y asociaciones de comunidades indígenas. Del conjunto de organizaciones, sobresalen subsectores que adquieren relevancia por su reconocimiento público y jurídico. En nuestro país, algunas actividades impulsadas por las OSC y las organizaciones de asistencia privada, están catalogadas como de *interés público*, por lo cual tienen un valor significativo para la sociedad, puesto que el *interés público* “es el conjunto de pretensiones relacionadas con

las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado [...] El interés público es protegido por el Estado no solo mediante disposiciones legislativas, sino a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001: 2113).

EL *interés público* de las actividades y organizaciones de asistencia privada se especifica en la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFA, Diario Oficial, febrero de 2004) y en la Ley de Asistencia Social (LAS). (Diario Oficial de la Federación, septiembre de 2004). La LFA es de carácter general. Tiene como origen la iniciativa formulada por las organizaciones de la sociedad civil para que se reconociera, por parte del gobierno, las actividades de las organizaciones, y para modificar el *status* que las consideraba como organizaciones de carácter mercantil, que están obligadas al pago de impuesto sobre la renta. Para cambiar ambas situaciones se dio una lucha de 14 años, hasta que se logró la promulgación de la mencionada Ley de Fomento. La Ley reconoce como de interés público una amplia gama de actividades y por lo tanto obliga al Gobierno Federal a que apoye a las organizaciones que fomentan estas actividades, reconociendo a las organizaciones, independientemente de la figura asociativa que tengan.<sup>4</sup> Por efectos de esta Ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, objeto de fomento, son las siguientes:

Asistencia social; Apoyo a la alimentación popular; Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; Asistencia jurídica; Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; Promoción de la equidad de género; Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes; Cooperación para el desarrollo comunitario; Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; Promoción del deporte; Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; Fomento de acciones para mejorar la economía popular; Participación en acciones de protección civil (Diario Oficial de la Federación. Febrero 2004).

Por su parte, la LAS en el artículo 51 establece que las "instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público" (Diario Oficial de la Federación, septiembre de 2004: 93). Esta definición establece los derechos y obligaciones a las que estarán sujetas estas instituciones. También en esta Ley se establecen mecanismos de rendición de cuentas.

Es tiempo de establecer qué significa para nosotros la noción de "rendición de cuentas". Como indica Isunza "la rendición de cuentas es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo: como se desprende de lo anterior, la rendición de cuentas tiene características colectivas de control-evaluación" (Isunza, 2004: 25). El concepto rendición de cuentas (RdC) ha estado remitido a la vigilancia de acción de los gobernantes, y "parte del principio de que la mejor manera de lograr un buen gobierno es obligar a los oficiales públicos a informar acerca de lo que hacen

---

<sup>4</sup> Asociación Civil (AC); Institución de Asistencia Pública (IAP); Institución de Beneficencia Privada (IBP).

(*answerability*), así como constituir agencias capaces de imponer sanciones a quienes han violado sus obligaciones públicas (*enforcement*). (Olvera e Isunza, 2004: 341). Las dimensiones básicas de la RdC son tres: 1) la informativa, que pregunta qué ha sido o será hecho, mediante la enumeración de hechos; 2) la explicativa, que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer; 3) la "exigitiva", que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante la penalización y castigo (Idem: 344). "Visto en su conjunto, el fenómeno de la RdC es una constelación de fuerzas legales, políticas, socioculturales y económicas que busca hacer efectivo el control de los servidores públicos en tres perspectivas de sus acciones como tales: los recursos financieros, relacionados con los productos resultados de, y el trato imparcial a los ciudadanos afectados por las políticas públicas". (Isunza, 2004: 29).

No hay un solo tipo de RdC. Por lo menos se encuentran cinco modalidades, a saber:

- Rendición de cuentas *horizontal*, remite a la idea del control o equilibrio entre los poderes del estado.
- RdC *vertical*, en la que la sociedad controla las acciones del Estado.
- RdC *internacional*, que se efectúa cuando actores sociales y redes internacionales de vigilancia, realizan escrutinio a los organismos multilaterales y a las políticas públicas que se realizan en estas instancias.
- RdC *social*, consiste en el control que ejercen las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como las acciones mediáticas sobre las autoridades políticas.
- RdC *transversal*, que se efectúa a través de instituciones de Estado "ciudadanizadas" y que desde el espacio de la sociedad civil ejercen control de funcionarios públicos.

A las modalidades anteriores, se puede añadir un tipo RdC civil o intra-social que parte de la sociedad y se dirige hacia la sociedad misma y que consiste en un proceso mediante el cual se manifiestan la congruencia entre los valores que promueven las organizaciones civiles y las acciones que llevan a cabo. Este acto de congruencia, debe manifestarse en dos direcciones:

- Hacia los grupos de interés o unidireccional, es decir, la rendición de cuentas hacia los donantes, miembros de la organización, beneficiarios y a todas las personas que comulgan –pasiva o activamente– con la causa.
- Multidireccional o integral, que consiste en rendir cuentas al gobierno, redes y confederaciones de organizaciones y a la sociedad en general.

Por otra parte, la transparencia nos remite al mecanismo a través del cual el escrutinio se vuelve efectivo, permitiendo que la información sea abierta y esté al alcance de quien la solicite. Las vías para llevar a cabo la transparencia son diversas: desde boletines editados por la organización, hasta la publicación en página electrónica vía internet. Cabe decir que para que la rendición de cuentas y la transparencia sean efectivas, debe de existir un entorno favorable. Es decir, el sistema político debe ser abierto y democrático, prevaleciendo una cultura de la legalidad en la sociedad, así como una conciencia identitaria y de responsabilidad social (autorregulación) en el sector.

Ahora bien, debe reconocerse que la rendición de cuentas y la transparencia de las organizaciones, son elementos clave para alcanzar la legitimidad que éstas buscan. En este sentido, David Brown y un conjunto de investigadores consideran que “las organizaciones de la sociedad civil son legítimas cuando los papeles que desempeñan y sus actividades son aceptadas como apropiados para sus contextos” (Brown, s/f: 63). Estos mismos investigadores establecen cuatro tipos de legitimidad como esenciales para las organizaciones que desean influir en políticas públicas, los cuales explicamos desde la experiencia mexicana:

- Legitimidad moral. Se obtiene mediante el impacto que las acciones logran tener en la población beneficiaria, el tipo de objetivos que plantean (entre más sensibles y loables mejor); así como el nivel de presencia en diversos espacios de acción o en la memoria colectiva.
- Legitimidad técnica o de ejecución. Es el nivel de experiencia de las organizaciones en los temas que abordan, basada sobre todo en la capacidad para transmitir el conocimiento y/o plantear soluciones a problemáticas determinadas.
- Legitimidad política. Es contar con una gestión abierta y transparente, en donde el discurso y las acciones sean congruentes con la búsqueda de democracia y participación en el gobierno.
- Legitimidad legal. Se alcanza al obtener el reconocimiento de autoridades gubernamentales o de organismos internacionales, que respalden las acciones de la organización con el fin de incidir en políticas públicas.

Por último, es importante señalar que el concepto de rendición de cuentas para las OSC debe de ir más allá de la obligación legal establecida en leyes, normas y procedimientos demandados, ya sea por los gobiernos o por las instituciones donantes.

### **7.3 Contexto Internacional de la Rendición de Cuentas y la Transparencia**

En el contexto internacional en que surge la demanda de transparencia y la rendición de cuentas hacia la sociedad civil, se entrelazan factores de diversa índole. Tales factores responden a intereses políticos y económicos que reflejan la gestación de un nuevo orden mundial y de la nueva ideología que lo sustenta. En términos generales, podemos decir que el fin máximo a alcanzar es la democracia, de acuerdo con los parámetros occidentales que prevalecieron después de la Guerra Fría, cuando la libertad se colocó por encima de la igualdad política y social. La democracia liberal se convierte entonces en medio para el reacomodo de la estructura geopolítica internacional, en donde la lógica del mercado es la que se impone.

Dentro de esta lógica podemos discernir dos ejes: por un lado, grandes amenazas al sistema por parte de las mafias del narcotráfico, el tráfico de armas y el terrorismo; es decir, grupos que se mueven fuera de las instituciones legitimadas mediante la práctica democrática. Y por el otro, están dos “ideales” en los que se respalda la democracia liberal: el desarrollo sostenible y los derechos humanos, ambos resguardados por encima

de cualquier cosa –incluso la ley. Ahora bien, veamos cuál es el papel que juegan estos elementos en la consolidación de la democracia en el mundo.

Existen diferentes definiciones de “desarrollo sostenible”. Se puede decir de manera general que propone un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad y la sustentación ambiental. El reto es alcanzar ese punto donde el crecimiento económico considere principios ecológicos, y sea distribuido con base en indicadores sociales para una calidad de vida (CEPAL, 1994). La demanda de organismos internacionales y grupos económicos para que cada vez mayor número de estados adopten políticas económicas acordes con esos objetivos, tiene como fin la generación de mercados y ambientes sociales estables. Cabe señalar que uno de los grandes obstáculos para alcanzar este tipo de desarrollo es la corrupción en todos los niveles.

La defensa de los Derechos Humanos ha sido una lucha de más de cincuenta años, que si bien ha obtenido importantes logros –sobre todo para grupos considerados como vulnerables–, todavía hay mucho por hacer. El conjunto de Derechos Humanos se puede considerar en cuatro grandes bloques: derechos civiles, políticos, económicos y sociales, culturales o de cuarta generación (Ronda Ciudadana, 2003). La expansión de estos derechos ha permitido a su vez la expansión de la “cultura democrática” en gran parte del planeta. Respetar los Derechos Humanos es propio de una sociedad democrática, que lucha contra el terrorismo que la amenaza –aunque en ocasiones, en nombre de la democracia se violenten los mismos derechos que supuestamente la sustentan.

Los principales impulsores de políticas en el ámbito global, tanto del desarrollo sostenible como para los derechos humanos, son organismos internacionales como las distintas agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) –incluidos el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)–,<sup>5</sup> la Organización de Estados Americano (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como algunos bloques económicos como la Comisión Europea, por sólo mencionar algunos. En el caso específico de Naciones Unidas, tenemos como ejemplo las Metas del Milenio, propuestos por la Asamblea General en el año 2000, como eje a partir del cual se deberían diseñar los programas gubernamentales internos; o el caso de los Indicadores de Desarrollo Humano con los que se “evalúa”, año con año, los avances y retrocesos de las naciones (Informe de Desarrollo Humano, 2000).

Ahora bien, en las últimas décadas hemos visto el surgimiento de numerosas organizaciones civiles trabajando en diversos temas; desde las ecologistas hasta las culturales. Algunos estudiosos del sector, con una visión simplificadora, consideran que es producto de la misma cultura democrática y que la semilla de la libre asociación está cosechando frutos; sin embargo, colocándonos desde una posición crítica es difícil aceptar tal afirmación. El crecimiento del sector social organizado, responde a una realidad que es imposible de tapar con un dedo (cada vez se intensifican más los problemas vinculados al desarrollo de las sociedades). La participación de los Estados en el bien común de la población es cada vez menor, y las problemáticas sociales cada día se complican y

---

<sup>5</sup> Claro está que en teoría estos son los fines, pero en la realidad detrás de estos dos organismos están los intereses de algunos Estados.

diversifican más. Violencia, pobreza, falta de oportunidades educativas y de empleo, entre otros, son reflejo de la falta de políticas sociales encaminadas al desarrollo social sostenible, lo que ha llevado a la organización de los individuos en busca de solución a sus problemas específicos. Como define Carlos Trigilia, a partir de su reflexión sobre el trabajo de Max Weber, afirma: “sin un Estado eficiente, las redes sociales pueden desarrollar más fácilmente su potencial particularista, tanto en las actividades económicas como en las mismas instituciones” (Trigilia, 2003: 128).

Es de esta manera que las OSC en el mundo cuentan con un fuerte capital social que, a su vez, se convierte en un capital simbólico que las respalda y les da legitimidad en la población, al estar presentes en el imaginario colectivo como agentes de la solidaridad, el bien común y el altruismo. Es esta legitimidad de la que carecen los representantes de los gobiernos, misma que es necesaria para la aplicación de políticas de mercado, paradigma de esta época. En resumidas cuentas, la sociedad organizada y los líderes políticos tienen distintos enfoques de un mismo fenómeno: la democracia. Si bien las OSC tienen un respaldo simbólico muy significativo de la población, carecen de la infraestructura y recursos con los que cuentan, en la mayoría de los casos, los Estados nacionales. Si bien no todas las organizaciones perciben financiamiento del Estado, sí buscan esa relación con fines políticos, es decir, la incidencia en políticas públicas. En la relación OSC-Estado, las primeras aportan legitimidad a las políticas propuestas por estos últimos.

De esta forma, el papel de las OSC para materializar el desarrollo sostenible y el pleno respeto a los derechos humanos, es fundamental. Ellas cuentan con la experiencia del trabajo directo con las problemáticas sociales que impiden alcanzar estos dos ideales; además de contar con cierta legitimidad –ya sea local o nacional– que les permite tener el apoyo de la población para el desarrollo de sus proyectos, incluso en los grupos con los que es difícil establecer una relación. En otras palabras, las OSC representan, para los organismos internacionales antes mencionados y para los gobiernos, una red ya establecida que trabaja (aunque con métodos distintos) por los mismos objetivos. Las organizaciones son la vía para llevar los ideales de desarrollo, democracia y derechos en general, al terreno de lo concreto; y es por eso que en los últimos años se ha intentado incluirlos en consejos consultivos tanto nacionales como internacionales.

Cabe destacar que las organizaciones civiles tienen vínculos de interés (ya sea económico o político), con grupos internacionales que les demandan transparencia y rendición de cuentas. Estos grupos podemos dividirlos en tres grandes sectores, de acuerdo al tipo de relación que mantienen con las OSC:

Fundaciones.- Financian proyectos específicos que las organizaciones presentan a través de convocatorias y formatos, en los que la mayoría de las veces se solicita información financiera y demostración de legitimidad ante la sociedad atendida. Ejemplos son: la Fundación Ford; McArthur; Oxfam, etc.

Organismos Internacionales.- Trabajan con OSC nacionales a través de tres vías: a) apoyo económico de proyectos vinculados a los temas del desarrollo; b) capacitación y/o asesoría para la incidencia en políticas públicas y, c) invitando a representantes de la sociedad civil a participar en consejos consultivos. En este grupo se encuentran las agencias de Naciones Unidas.

Consejos económicos.- Son bloques económicos de países que toman decisiones sobre el curso de la economía internacional y de las políticas nacionales en foros internacionales. Estos grupos se relacionan con las OSC sólo de manera consultiva o reguladora.<sup>6</sup>

Por otro lado, la presencia de las OSC en foros internacionales donde los Estados discuten sobre los retos del desarrollo ha sido constante; sin embargo, para el tema de la transparencia y la rendición de cuentas podemos remitirnos a la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”<sup>7</sup>, realizada en Río de Janeiro en 1992, y de ahí a las subsecuentes Cumbres de Naciones Unidas y de las Américas. Así, en la sección III, capítulo 27 del *Programa 21*, se estipuló la necesidad de fortalecer el papel de las organizaciones asociadas al desarrollo sostenible, después de reconocer que éstas cuentan con la experiencia, pericia y capacidad establecida en esferas importantes para el alcance de los objetivos propuestos para este desarrollo. Las actividades sugeridas para optimizar la participación de las organizaciones civiles en la formulación y ejecución de políticas públicas son diversas, pero para los fines del presente trabajo resaltaremos las siguientes: i) mejorar los procedimientos y mecanismos mediante los cuales las OSC participan de las políticas públicas; ii) examinar los niveles de financiación y apoyo administrativo que perciben las organizaciones; iii) los gobiernos deberán tomar medidas para examinar los derechos y responsabilidades de las organizaciones y, iv) poner a disposición de las OSC los datos y la información necesarios para contribuir en la formulación, ejecución y evaluación de programas encaminados al desarrollo.

Cabe mencionar que, de manera preparatoria a la “Cumbre para la Tierra”, diversas organizaciones civiles de los Estados participantes llevaron a cabo foros alternos para desarrollar el *Código de conducta para las ONG*, presentado en el Foro Mundial de Río de Janeiro en junio de 1992 y destinado a las organizaciones interesadas en participar en los distintos foros internacionales sobre el desarrollo. Este documento contempla 17 principios, entre los que destacamos: a) poseer cierta constitucionalidad o membresía; b) poseer un código de ética para el personal de dirección; c) publicar un informe anual y auditoría financiera; d) ser una institución sin fines de lucro y sin afiliación política; e) evitar la corrupción, tanto material como espiritual (sic) y, f) garantizar los más altos niveles de responsabilidad.

Dos años más tarde, durante la “Primera Cumbre de las Américas”, llevada a cabo en Miami, en 1994<sup>8</sup>, se incluyeron en el documento del foro algunas cuestiones más precisas sobre las OSC en los programas de desarrollo, sobre todo reafirmando la necesidad de participación de todos los actores sociales –incluidas estas organizaciones– en la permanencia de la democracia, a través de actividades completamente responsables y transparentes. En este mismo sentido, se estableció que los gobiernos: “revisarán el marco normativo para los actores no-gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos. Esta revisión hará énfasis en la gestión y supervisión de los recursos, así como la transparencia y responsabilidad

<sup>6</sup> La Comisión Europea puede considerarse dentro de este grupo; sin embargo, hace la excepción al lanzar convocatorias para financiar proyectos de desarrollo social o derechos humanos presentados por organizaciones de países en desarrollo.

<sup>7</sup> Durante este encuentro, también conocido como “Cumbre para la Tierra”, se estableció el llamado *Programa 21*, instrumento mediante el cual los mandatarios participantes se comprometían a buscar el *desarrollo sostenible* de sus naciones.

<sup>8</sup> Durante la cual los Jefes de Estado y Gobiernos participantes también firmaron el “Plan de Acción y Corrupción”, documento a través del cual se comprometen a establecer medidas en contra la corrupción.

de dichos actores antes la sociedad” (OEA, 1994). Para la “Cumbre de las Américas sobre el Desarrollo Sostenible”, la intervención de la Organización de Estados Americanos fue esencial para promover la participación pública, a través de la generación de más espacios de expresión para los distintos actores involucrados en el desarrollo sostenible (OEA, 1996).

Para 1998, durante la “Segunda Cumbre de las Américas” se demandó a los gobiernos incluir la participación activa de la sociedad civil con el fin de impulsar “la formación de organizaciones responsables, transparentes, y sin fines de lucro”, tomando como referencia las prioridades nacionales y las alianzas entre gobierno y OSC (OEA, 1998). Y es en la Tercera Cumbre de las Américas, (Québec, 2001), que el reconocimiento de la participación de las organizaciones civiles se extiende la colaboración en procesos no sólo nacionales, sino también hemisféricos, a través de la vinculación de éstas con organismos y Bancos de desarrollo multilaterales (OEA, 2001). En enero del presente año, durante la “Cumbre Extraordinaria de las Américas”, la incorporación de la sociedad civil –representada por ONG, académicos y sector privado– en los temas del desarrollo fue más clara, al llevarse a cabo la “Reunión de Dialogo con Delegados Plenipotenciarios” en la que participaron 150 organizaciones.

Como hemos visto, la demanda de transparencia y rendición de cuentas en las organizaciones de la sociedad civil, ha sido producto de la inclusión de éstas en los programas de organismos internacionales para concretar el desarrollo sustentable de los Estados, dentro del ya mencionado paradigma de la democracia. Al interior de las naciones, los gobiernos han formulado sus propias estrategias para fomentar el desarrollo de las OSC con el fin de que las acciones de éstas se encuentren dentro del marco de los programas nacionales de políticas públicas, así como de los objetivos internacionales para la permanencia de un sistema que tiene problemas para engarzar ideales democráticos con realidades excluyentes. Pero al margen de las incongruencias, hay que reflexionar sobre el proceso de maduración de las organizaciones civiles y el lugar que ocupan en él la transparencia y la rendición de cuentas. Entre la virtud y la incongruencia está la responsabilidad social de las OSC.

Sobre este último punto, cabe mencionar que en algunos países se han desarrollado iniciativas para rendir cuentas y ser transparentes por parte de las propias organizaciones civiles. Se han establecido mecanismos de autorregulación y de legislación entre los que podemos señalar los siguientes:

- La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja cuenta con un Código de Conducta en donde se establecen 10 principios que deben cumplir las instituciones afiliadas a esta Federación (Equipo Pueblo, 2004: 89).
- La Asociación Brasileña de ONG, en su Declaración de Principios, explicita el compromiso con la transparencia, la prevalencia del interés público sobre el privado y el compromiso por el manejo eficiente de sus recursos.
- La Confederación Colombiana de ONG impulsa el “Acuerdo Programático por la Paz” para mostrar, entre otras cosas, cómo conciben la democracia, los derechos humanos, su trabajo en red, la construcción de bienes públicos, etcétera. La

Confederación agrupa a 12 federaciones regionales, 8 redes, y 10 asociaciones regionales de ONG, en total agrupa a más de 1000 organizaciones ([www.ccong.org.co](http://www.ccong.org.co), 2004).

- La Fundación Lealtad de España elaboró la *Guía de Transparencia y Buenas Prácticas*, y 40 de las principales ONG de este país se evaluaron bajo la norma de 10 principios de buenas prácticas ([www.fundacionesplai.org](http://www.fundacionesplai.org), 2004).
- El Board Source (BS), anteriormente National Center for Nonprofit Boards (NCNB), fue fundado en enero de 1988. Estados Unidos es la primera fuente de información, capacitación y consultoría para el desarrollo de mejores prácticas, y para facilitar que las organizaciones cumplan con sus misiones. Ayuda también en la construcción de Consejos Directivos fuertes y eficientes. ([www.boardsource.org](http://www.boardsource.org), 2004).
- Existen empresas que certifican y supervisan el comportamiento de entidades que voluntariamente se someten a su control. Es el caso del "Council of Better Business Bureau, conocido como BBB. Esta organización sin fines de lucro constituida de manera descentralizada, funciona como una red con más de 150 oficinas en EUA y Canadá, dedicada básicamente a orientar y dar asesoría a empresas y consumidores: su servicio responde a la necesidad de encontrar OSC de confianza a quienes vale la pena aportar donaciones o patrocinios" (Oliveira, 2004: 75).
- En Holanda, "en donde la regulación estatal es mínima, compete a una agencia privada (*Central Bureau on Fundraising*), constituida desde fundación en el año 1925, dar el 'Sello de Aprobación' a modo de autorizar y controlar toda actividad de recaudación de fondos del público llevado a cabo por OSC, nacionalmente" (Oliveira, 2004: 75).
- En Brasil se promulgó una ley para amparar bajo una denominación particular a las OSC, de esta forma la Ley de *Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público* regula la acción de las OSC, evita la intervención excesiva del gobierno en la vida de las OSC y le asigna a los ciudadanos poderes para ejercer fiscalización sobre el sector.
- En Nueva Zelanda, se han constituido grupos de trabajo integrados con miembros de las OSC y de las federaciones de entidades deportivas para llevar a cabo una consulta nacional para elaborar una ley del sector. "Con base en los resultados ya recogidos en la consulta se ha concluido que la autorregulación sería más eficaz si es promovida a través de la ley (*Legislative under-pinning*); y que interesa a todos (incluso al gobierno) hacerla efectiva, no por un ente estatal de fiscalización, sino a través de una agencia privada que se constituirá a través de la misma ley [...] como organismo central independiente, que se quiere neutral frente a influencias de las OSC o del Estado, cuya misión será regular y supervisar el desempeño de todas las entidades de aquellos [...] (vastos) segmentos" (Oliveira, 2004:76).

## **7.4 Contexto sociopolítico de la rendición de cuentas y la transparencia entre las OSC en México**

Las OSC en México no pasan por su mejor momento. “En efecto, los movimientos sociales prodemocráticos, las redes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), los movimientos ecologistas y feministas, los movimientos obreros y campesinos han perdido su protagonismo y su visibilidad. Cabe preguntarse si esta anomalía histórica, es una condición normal de las transiciones o una de las tragedias mexicanas de principio de siglo” (Olvera, 2003: 112). Otra señal que preocupa es la división que existe al interior del sector y que refleja la falta de una identidad y la presencia de inercias y vicios del pasado.

Al interior del sector se manifiestan divisiones muy marcadas, que reflejan concepciones diversas, encontradas sobre el papel y la función social y política de las OSC (Álvarez, 2003: 120). En este contexto, una de las expresiones más preocupantes son el uso que ha hecho un empresario farmacéutico, con aspiraciones de ser Presidente de la República, al condicionar fondos de su fundación para el apoyo de su causa y usar influencias familiares para que un partido político propusiera leyes a favor de sus intereses económicos. Un caso más es el uso de recursos del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), para establecer una relación corporativa con más de 300 organizaciones y así contar con una base social que le apoye, en las gestiones en el Senado de la República, para la búsqueda de su ratificación como presidente de la CNDH, por un nuevo período de cinco años (Granados, 2004:17).

El caso más escandaloso ha sido el de Pro Vida, asociación que además de haber adquirido recursos violentando los procedimientos administrativos, el uso que hiciera de ellos fue muy distinto a los propósitos para los que fueron solicitados. Hay que considerar, también, el enfrentamiento entre los partidos y actores políticos, y de éstos con los gobiernos, así como el papel que asumen los medios de difusión en promover los enfrentamientos. En este clima de confrontación, las organizaciones se constituyen en rehenes de múltiples intereses y son tema de campañas de desprestigio o de un mayor escrutinio público, pero prejuiciado.

El caso más palpable de uso político de una organización civil y de una causa a favor de la infancia es que se le dio al Fideicomiso Público “Transforma México” y a la Fundación Vamos México, institución dirigida por la esposa del Presidente de la República (Saúl, 2004: 9). Los partidos políticos de oposición debaten en los medios de comunicación el supuesto mal uso de los recursos del Fideicomiso por parte de la Fundación, e inician investigaciones para comprobar las sospechas de malversación de recursos (Alcántara, 2004: 10). Las investigaciones no comprueban las acusaciones, pero el uso de los medios de comunicación para señalar a organizaciones y desacreditarlas demuestra la falta de criterios éticos con los que se conducen actores políticos (Pacheco, 2004: 25).

Aún con este clima desfavorable, las organizaciones y algunas de las redes están dando batallas y aportes muy significativos para la gobernabilidad democrática, la lucha contra la corrupción y la impunidad, la defensa de los derechos humanos y el apoyo a sectores vulnerables de la sociedad. De las iniciativas y aportes importantes podemos señalar la participación de las OSC en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; en la propuesta de Ley de Radio y Televisión; en el proceso del

Diagnóstico de los Derechos Humanos en México; la denuncia y presión para esclarecer los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua; y la participación de líderes de organizaciones en consejos y mecanismos de participación pública, en la lucha contra la corrupción, la impunidad y por la seguridad.

Tomando en cuenta el contexto anteriormente señalado, son tres los ámbitos en donde se reflejan acciones encaminadas a establecer una cultura en favor de la rendición de cuentas, y en la cual se están experimentando mecanismos para establecer una práctica de la transparencia. Estos ámbitos son: 1) El que corresponde a las iniciativas que parten desde las OSC; 2) el de las leyes que obligan a las OSC a rendir cuentas y, 3) el que corresponde a las acciones del gobierno para favorecer y/o apoyar iniciativas a favor de la RdeCyT en las OSC.

## **7.5 Las iniciativas de las OSC a favor de la RdeC**

Las iniciativas de mayor relieve que han desarrollado las OSC en México, para desplegar acciones a favor de rendir cuentas, son de cinco tipos: a) establecimiento de códigos de ética; b) establecimiento de indicadores de institucionalidad; c) definición de métodos de autodiagnóstico institucional, en donde se incorporan acciones a favor de la transparencia; d) operación de grupos de presión y, e) establecimiento de directorios de acceso público sobre las OSC.

A continuación expondremos de manera breve cómo se desarrolla cada iniciativa.

### **7.5.1 Establecimiento de códigos de ética y de conducta**

En el ámbito internacional, es en el sector empresarial donde se inicia la definición de los códigos de ética y de conducta; con esta acción, los empresarios pretenden establecer conductas fundadas en la responsabilidad social en las empresas y reaccionar a las críticas adversas que hacían las organizaciones de consumidores, ONG internacionales y organizaciones internacionales de cooperación a las empresas transnacionales que violaban los derechos laborales y humanos en países subdesarrollados<sup>9</sup> (Rhys, 2004).

En México, también son las empresas y las cúpulas empresariales las principales promotoras para establecer códigos de ética y de conducta en la empresa. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en 1999, definió un Código de "mejores prácticas corporativas" para la sociedad mexicana. Este código se estableció a partir de un estudio sobre las mejores prácticas mundiales, con el fin de examinar la mejor forma para que en México se adoptaran buenas prácticas de responsabilidad empresarial. Posteriormente, el Consejo Coordinador Empresarial adopta este manual; lo revisa, lo mejora y lo difunde entre sus agremiados. Una organización que también asume la promoción de responsabilidad empresarial es la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana, la cual crea una comisión de ética y valores cuyo objetivo es apoyar a todos

---

<sup>9</sup> Cfr. Jenkis, Rhys, (2004), "Códigos de conducta empresariales: autorregulación en una economía global", en la Revista de Comercio Exterior. Responsabilidad social corporativa.

sus agremiados para que tengan un código de ética. Además esta comisión otorga un reconocimiento a las empresas que tienen las mejores prácticas de ética y transparencia en la industria.

Entre las iniciativas colectivas que respaldan las acciones a favor de la responsabilidad social empresarial, se encuentra el distintivo de *Empresa Socialmente Responsable* (ESR) que otorga anualmente el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) a empresas que cubran satisfactoriamente 120 indicadores, divididos en cuatro aspectos: a) que cuenten con un código de ética; b) que tengan un programa de cuidado y protección del medio ambiente; c) que tengan programas para elevar la calidad de vida de sus trabajadores y, d) que cuenten con programas de vínculo con la comunidad.<sup>10</sup>

Como efecto de este movimiento empresarial, al interior de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil, se empiezan a establecer códigos de ética o de conducta, puesto que en ellas hay empresarios en los patronatos o en los consejos directivos. Por ejemplo, es el caso de Fundación Merced, la cual define un código de conducta propio e inicia campañas de sensibilización entre las organizaciones beneficiarias de sus fondos, y de aquellas que asisten a los cursos de capacitación, para que se tomen en cuenta y definan códigos de ética que les permitan tener claros lineamientos de comportamiento y de relación con la sociedad.

### 7.5.2 Establecimiento de Indicadores de Institucionalidad y transparencia

Como una iniciativa del Centro Mexicano para la Filantropía, se han establecido los Indicadores de Institucionalidad y de Transparencia “para que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que se dedican a la asistencia, promoción y desarrollo social y que persiguen causas fundadas en los principios de solidaridad, filantropía y corresponsabilidad social, puedan contar con una guía para alcanzar estándares de excelencia institucional y de transparencia” (CEMEFI, 2004: 1). Para el CEMEFI, los indicadores responden a la creciente exigencia de la sociedad de que las OSC que ofrecen servicios de manera voluntaria y no lucrativa, transparenten todas sus actividades y garanticen que cuentan con las herramientas institucionales necesarias para ello. Como su nombre lo sugiere, dichos indicadores señalan el nivel de desarrollo institucional con el que cuenta cada organización de una manera muy fácil de entender y valorar.

Los indicadores de *Institucionalidad y Transparencia* están contruidos a partir de referencias objetivas, no controversiales y de fácil verificación, que nos señalan el nivel de formalidad y los instrumentos con los que cuenta la organización para garantizar la transparencia de las actividades que realiza en beneficio de la comunidad. Además constituyen una plataforma a partir de la cual se inicia el desarrollo de procesos de mejora continúa en todos los ámbitos que tienen que ver con la vida de la organización. Son once los indicadores de *Institucionalidad y Transparencia*. Se obtuvieron del análisis tanto de las exigencias legales para las organizaciones que operan como donatarias autorizadas como de aquellos elementos que, desde la práctica, garantizan institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas. Los indicadores son los siguientes:

---

<sup>10</sup> Administración por Valores, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Confederación Patronal de la República Mexicana, Confederación USEM, Consejo Coordinador Empresarial e Impulsa. CEMEFI es la institución responsable de la organización de todo el proceso.

1. Acta Constitutiva registrada ante notario Público;
2. Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Donataria;
3. Misión Visión y Objetivos;
4. Domicilio y teléfono verificable;
5. Informe anual de actividades y estados de resultados financieros auditados;
6. Consejo Directivo o Patronato voluntario cuyos miembros son distintos al equipo profesional;
7. Personal profesional contratado en nómina;
8. Voluntarios trabajando en los programas;
9. Más de tres años de operación;
10. Disponer de al menos tres fuentes distintas de ingresos,
11. Reconocimientos públicos.

Para las organizaciones que alcanzan a cubrir los primeros cinco indicadores y completen nueve o más recibirán del CEMEFI una acreditación por escrito y podrán ostentarla en la imagen institucional por un año.

### **7.5.3 Definición de métodos de autodiagnóstico**

A partir de los ochenta, las principales y más grandes fundaciones europeas y norteamericanas empiezan a solicitar a sus organizaciones contrapartes en América Latina, Asia y África, una mayor racionalización en la definición de sus proyectos, así como el establecimiento de medidas institucionales para darle solidez a la gestión administrativa y financiera, sin perder de vista la búsqueda para elevar el nivel profesional de la dirección ejecutiva y del personal operativo de las instituciones. Las medidas que se toman se traducen, básicamente, en el diseño de metodologías y estrategias de planeación a largo plazo para mejorar la vida institucional, y para la utilización del marco lógico al diseñar la planeación y evaluación de los proyectos de desarrollo y, de esta forma, garantizar un mayor impacto y calidad en los servicios.

Como el mayor obstáculo para establecer las anteriores medidas, sobre todo en las organizaciones pequeñas, es la falta de recursos para contratar personal especializado, se hizo necesario construir métodos de autodiagnóstico. Es así como se da la iniciativa para desarrollar dichos instrumentos de evaluación. Un buen ejemplo lo proporciona NOVIB. "En 1996, NOVIB<sup>11</sup> avala la iniciativa de desarrollar un instrumento para el autodiagnóstico del desempeño de ONG. Iniciativa que logra eco en Asia, África y América Latina. Apoyados por la Consultora Técnica 'De Beuk' se desarrolla la metodología para

---

<sup>11</sup> Agencia Holandesa de Cooperación Internacional (Nederlandse Organisatie voor Internationale).

implementar una herramienta sistematizada con tal fin” (Osango, 2004). El autodiagnóstico institucional “se enmarca en los procesos de auto evaluación institucional. Es un programa de computadora (software), eficiente para diagnosticar el funcionamiento de uno o varios aspectos, identificando debilidades, fortalezas y potencialidades de la organización” (*Ibidem*).

En México el diseño de los métodos de autodiagnóstico lo llevan a cabo las fundaciones, como en el caso de la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) o de la Fundación Merced. Para la FECHAC, por ejemplo, el “autodiagnóstico es un ejercicio en el que los miembros de las organizaciones aprenden a identificar los principales elementos de su institución y a calificar el estado en que se encuentran en su proceso de desarrollo [...] y es una herramienta que tiene la finalidad de facilitar el análisis de las fortalezas y debilidades de la organización para la planeación de su desarrollo institucional. Para tal efecto hemos desagregado la naturaleza y dinámica de una organización de la sociedad civil en seis áreas fundamentales:

- Estructura (marco legal y órganos de gobierno);
- Pensamiento estratégico;
- Administración de recursos (financieros, humanos y voluntarios);
- Sustentabilidad (procuración de fondos y desarrollo);
- Comunicación y visibilidad,
- Capital social (liderazgo, alianzas estratégicas y transparencia)” (FECHAC, 2004).

El hecho de que sean Fundaciones, las principales impulsoras del uso de los métodos de autodiagnóstico, es en parte una garantía del uso de esta herramienta en las organizaciones, ya que si quieren ser beneficiarias de los fondos que reciben de estas entidades financieras, tendrán que demostrar que están desarrollando procesos de mejora continúa.

#### **7.5.4 Operación de grupos de vigilancia y presión**

Seis organizaciones de la sociedad civil<sup>12</sup>, “iniciaron un proceso de análisis cuyo objetivo fue el de esclarecer presuntas asignaciones arbitrarias del presupuesto público a través de la investigación del desvío de fondos públicos que llevo a cabo el diputado Luis Pazos, Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la LVII Legislatura, en el periodo de aprobación del presupuesto 2003, durante diciembre de 2002”. (Vallarta, 2004). El desvío de recursos consistía en la asignación de 30 millones de pesos al “Comité Nacional Pro-vida” que estaban destinados para el combate y la prevención del VIH/SIDA. Se quita dinero a un programa público para dárselo a una organización civil violentando todos los procedimientos de la Administración Pública.

---

<sup>12</sup> Equidad de Género: ciudadanía, trabajo y Familia, A.C., Grupo de Información en Reproducción Elegida, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Salud Integral para la Mujer, Letra S y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C.

La investigación genera un proceso dinámico y complejo de análisis, gestión, cabildeo y de presión para fincar responsabilidades. El resultado es la comprobación de manejo financiero irregular ya que se invirtió parte del dinero en la bolsa de Valores de Nueva York, y partidas de dinero se usaron para lo que no fueron solicitadas: objetos de lujo y ropa que no se justifican (Becerril, 2004). Es por lo anterior que la Secretaría de la Función Pública, por primera vez en México, finca responsabilidades a una institución no pública y abre investigación a funcionarios de la Beneficencia Pública, dependencia de la Secretaría de Salud, para abrir procesos contra los implicados.

### **7.5.5 Establecimiento de directorios de OSC de acceso público**

Un mecanismo para visualizar al sector, es el acceso a información sobre las Organizaciones de la Sociedad Civil que existen o dicen existir. Estos bancos o directorios de acceso público ponen al alcance de cualquier persona información que permite investigar y verificar datos sobre determinadas organizaciones. La primera iniciativa para establecer un directorio nacional de instituciones filantrópicas es del CEMEFI. En 1990 el CEMEFI empieza a identificar, analizar y clasificar a instituciones formales (constituidas jurídicamente), privadas, no lucrativas y de servicios a terceros. El acceso a la información de este directorio puede ser a través de la página electrónica de la institución o en Centro de Información Filantrópica. Actualmente se puede encontrar información sobre 8,500 organizaciones.

Una segunda iniciativa está a cargo de investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. En esta universidad se establece en 1999 el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC). Como parte de las actividades de este centro, está la creación de una base de datos de organizaciones formales e informales, civiles y sociales, de servicios a terceros y de autobeneficio. Toda esta información no se encuentra disponible en la página electrónica de la universidad, pero está a disposición de toda persona que solicite información. Los datos de los que dispone el CEDIOC cubre a 10, 000 organizaciones.

Una tercera iniciativa esta a cargo del Indesol, en donde se encuentra el Sistema de Información sobre Organizaciones de la Sociedad Civil (SIOS). Este sistema se establece en el año 2000 y se construye con la información que proporciona el CEMEFI, CEDIOC y el Foro de Apoyo Mutuo. La información del SIOS esta al alcance de toda persona a través de la página electrónica del Indesol. Por otra parte, a partir de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC se va a establecer un registro en el cual se deben de inscribir todas las organizaciones civiles que requieran fondos públicos. Con este directorio se van a poder transparentar las organizaciones que reciben recursos, y se podrá investigar si hace un buen uso de los fondos.

Las iniciativas anteriores no son excluyentes, al contrario: son complementarias y se pueden incorporar en la praxis institucional en la medida que prevalezca una cultura de responsabilidad institucional en el sector. Se han presentado otras iniciativas que muestran el interés de algunas organizaciones para la Rendición de Cuentas, es el caso del compromiso público de DECA, Equipo Pueblo, A.C. para transparentar el uso de recursos públicos. Este compromiso se establece a través de la firma de un convenio con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

## 7.6 Las leyes que obligan a las OSC a rendir cuentas

Existen dos tipos de leyes que tienen que ver directamente con organizaciones civiles, una que corresponde al ámbito federal y una segunda al ámbito estatal. En estas leyes se asigna a las organizaciones funciones de contraloría social y se les determinan obligaciones y responsabilidades, entre ellas el ser transparentes tanto en sus finanzas como en sus acciones.

En la Ley de Fomento, en el artículo sexto, la Ley otorga derechos a las organizaciones para que participen en las políticas públicas y para que intervengan como entidades en la contraloría social. En las fracciones II, III, IV y XI se puede observar en que términos se establecen estos derechos:

- II. Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- III. Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;
- IV. Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- XI. Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley (Diario Oficial. Febrero 2004).

En cuanto a sus obligaciones, las organizaciones que soliciten fondos públicos se deben de inscribir en un registro (Art. 16), que tiene entre sus funciones establecer un sistema de Información y ofrecer al Ejecutivo información para verificar el cumplimiento de obligaciones de las OSC. Este registro estará abierto a "Todas las dependencias, entidades y organizaciones..." (Ibidem, Art. 24). Toda organización que no cumpla con la Ley de Fomento tendrá sanciones y de acuerdo a la infracción tendrá: I. Apercibimiento, II. Multa, III. Suspensión y IV. Cancelación definitiva de su inscripción en el Registro (Ibidem, Art. 31). La Ley de Fomento ha servido para definir leyes similares en el ámbito estatal. Es el caso de Baja California, Veracruz y el Distrito Federal, aún cuando aquí no se publique el reglamento de la ley.

En la Ley de Asistencia Social se manifiesta la preocupación y la exigencia para que las instituciones de asistencia privada operen con personal profesional, calificado y proporcionen servicios de calidad, por lo que deben trabajar de acuerdo a las *Normas Oficiales Mexicanas que para tal efecto expida la Secretaría de Salud o el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*" (Art. 7). Para comprobar si los servicios que prestan se dan de acuerdo a lo estipulado en las Normas Oficiales, se les va a certificar (Art. 9 frac. 3). La certificación estará a cargo de la Secretaría de Salud (SSA) y del Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia. La Ley de Asistencia no establece claramente la participación de las organizaciones en funciones de contraloría social

aunque otorga el derecho a las organizaciones para "Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asistencia social" (Art. 51; d).

Por lo que corresponde a la rendición de cuentas, es obligación de las organizaciones "Formar parte del directorio nacional de instituciones de asistencia social" (Art. 51; a). El directorio tiene por objeto "dar publicidad a los servicios y apoyos asistenciales que presten las instituciones públicas y privadas, así como su localización en el territorio nacional" (Diario Oficial, Septiembre 2004). En la inscripción del registro, las instituciones "anotarán los datos que las identifiquen y que señalen con precisión la duración y el tipo de servicios asistenciales, sus recursos y ámbito geográfico de acción, así como la indicación de su representante legal. Las modificaciones a los datos anteriores también deberán ser inscritas" (Art. 59). El registro y supervisión de las funciones asistenciales es una condición para que las instituciones reciban fondos públicos. La certificación, supervisión y regulación de las organizaciones serían los mecanismos de transparencia que establece la ley.

Si las organizaciones incumplen con la ley, le corresponde a "la Secretaría de Salud conforme a sus atribuciones, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y a las autoridades locales según lo previsto en las leyes estatales correspondientes" (Art. 67)<sup>13</sup> establecer las sanciones pertinentes. En el nivel estatal, en 18 estados de la República<sup>13</sup>, se encuentran leyes de asistencia o beneficencia. Al amparo de estas se autoriza a instituciones que realizan obras de beneficencia y de tipo asistencia a constituirse como Instituciones de Asistencia Privada (IAP) o de Beneficencia Privada (IBP). En cada estado las IAP o IBP están integradas a la Junta de Asistencia Privada. Esta es una instancia que opera como organismo desconcentrado del gobierno, integrado por un presidente y por representantes del gobierno como por representantes que eligen las organizaciones. A las instituciones que incumplan con las leyes y normas que establece la Junta se le da baja y pierde los privilegios. En caso de que las faltas sean graves se pueden fincar responsabilidades legales, destituir a los patronatos y, cuando proceda, extinguir la institución reasignando los bienes a otra institución de actividad afín o similar. Es pertinente señalar que hay leyes estatales aprobadas y no publicadas, en Michoacán y Oaxaca, que violentan la libertad de asociación, ya que obligan a las organizaciones a ser instituciones de asistencia privada; además se les otorgan atribuciones a los gobiernos estatales para intervenir en la gestión de las asociaciones. Básicamente, son leyes encaminadas al control de las asociaciones. Es por este carácter intervencionista por lo que están suspendidas.

Para concluir esta parte, se puede señalar que no existe una correspondencia de las diversas leyes y se manifiesta un problema de visión política, puesto que los funcionarios gubernamentales y actores políticos no alcanzan a concebir a la Sociedad Civil como un espacio donde interactúan diversos tipos de organizaciones, a las cuales hay que otorgarles derechos sociales y políticos.

---

<sup>13</sup> Los estados que tienen estas leyes son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz.

## **7.7 El gobierno y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas en las OSC**

El gobierno está apoyando el fomento de acciones a favor de la rendición de cuentas y de la transparencia en las OSC. En la Secretaría de la Función Pública (SFP), en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se han definido programas y proyectos para definir iniciativas y actividades a favor de la rendición de cuentas y de la transparencia de la sociedad civil.

En la Secretaría de la Función Pública, se estableció a través de la Unidad de Vinculación para la Transparencia el “Programa de Integridad y de Códigos de Conducta” para que pueda ser aplicado en cualquier tipo de organización: “empresas, sindicatos, asociación de profesionistas y de estudiantes, a las agrupaciones civiles, órganos de gobierno en todos los niveles y a la ciudadanía en general [para] ...abatir las prácticas poco transparentes y las conductas deshonestas en todos los ámbitos de la vida del país” (SFP, s/f: 5). El Programa de Integridad consta de tres partes: un código de conducta; un sistema de información y capacitación y, un sistema de asesoría y vigilancia del cumplimiento. Los miembros de la Unidad de Vinculación capacitarán a los miembros de las organizaciones para implementar dicho programa.

En el Indesol se han establecido diversos programas para apoyar iniciativas a favor de la transparencia en los programas de gobierno, y entre las OSC. Existe un programa de blindaje electoral con el que se apoya económicamente a proyectos presentados por las OSC en donde se vigila y evita el uso de recursos públicos para favorecer a grupos políticos en periodos electorales, y se abrió una convocatoria pública, en el año 2004, para que las OSC propusieran proyectos que tuvieran que ver con la certificación de las organizaciones. De 21 proyectos que se presentaron, se dictaminaron favorablemente tres. De alguna manera, este proyecto explora la problemática que implica certificar a organizaciones civiles. Los proyectos aprobados fueron a la Red de Desarrollo Sustentable para apoyar la certificación de diez OSC que trabajan desarrollo rural bajo el esquema de ISO 9000. Para tal efecto, la Red de Desarrollo contrató a una empresa para que llevara a cabo tal proceso. También se apoyó al CEMEFI para probar una metodología de mejora continua en los procesos institucionales de doce fundaciones comunitarias; la metodología incluye el diseño de mecanismos de transparencia. El tercer proyecto apoyado fue el del “Centro Cáritas de Formación para la Atención sobre Fármaco-dependencias y Situaciones Críticas Asociadas A.C.” El Centro agrupa organizaciones que se dedican a apoyar a menores en situación de calle y con adicciones. Con apoyo de expertos el Centro desarrolló una metodología adecuada y especializada a instituciones que trabajan con infancia en condiciones de riesgo y vulnerabilidad y de esta forma establecer procesos de mejora continúa. Paralelamente se estableció un grupo de trabajo con los responsables de los procesos de certificación, con miembros de otras organizaciones e investigadores en el tema para poder analizar las enseñanzas de los tres procesos de certificación, y para reflexionar la problemática que significa para el sector los intentos de certificación de las OSC.

Por lo que corresponde al IFAI y su relación con las OSC, se puede observar una variada actividad. Desde la explicación y capacitación a miembros y líderes de las organizaciones para que: a) puedan hacer uso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental y, b) puedan hacer del IFAI un medio para conocer y acceder a la información del Gobierno Federal, hasta asesorías para que las organizaciones puedan acceder a la información necesaria para sus investigaciones. Actividad importante es la edición y publicación de material especializado en el tema de transparencia y de esta forma apoyar las acciones a favor de la educación ciudadana en materia de rendición de cuentas.

Cabe resaltar que actualmente todas las secretarías de gobierno, organismos desconcentrados, fideicomisos y entidades que otorgan recursos a organizaciones civiles, están obligadas a dar a conocer públicamente los nombres, montos de recursos y proyectos de dichas OSC. Esta información aparece publicada trimestralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la página electrónica de cada dependencia que otorga dichos recursos.

## 7.8 Conclusiones

Las Organizaciones de la Sociedad Civil han luchado por un reconocimiento social y político, que les permita incidir en el ámbito de lo público y constituirse en actores de cambio social. Este reconocimiento en el ámbito político se refleja en la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por OSC y en la Ley de Asistencia Social. Queda entonces pendiente, corresponder con esa legitimidad, a través de una coherencia entre la acción y los principios solidarios en los que se sustentan las organizaciones.

En las actuales condiciones sociopolíticas, la Rendición de Cuentas y la Transparencia se convierten en un arma transformadora de los órdenes sociales y públicos. En primer lugar, es previsible que las acciones que se están desplegando por parte de la sociedad civil (como los códigos de ética y conducta, los indicadores de institucionalidad, etc.) tengan un efecto positivo al interior del sector, ya que establecen un marco normativo que pone de relieve el *ethos* de las organizaciones, como la independencia y autonomía ante el mundo del poder y del dinero. Acciones de este tipo se pueden generalizar para exigir a los sindicatos obreros y campesinos, así como a las organizaciones civiles, comportarse con responsabilidad social y elevar la calidad democrática de sus organizaciones. Además, sin esta condición es imposible pensar en desmantelar el sistema clientelar y corporativo, así como combatir a las mafias que se han apoderado de las direcciones sindicales y organizaciones gremiales y sociales.

En segundo lugar, la RdC es el medio para mantener y elevar la legitimidad social de las OSC y argumentar a favor de su plena incorporación en la vida social y política del país. Ya están en marcha las iniciativas desde las OSC para ir promoviendo prácticas de responsabilidad: toca ampliarlas y generalizar algunas acciones, como son el establecimiento de códigos de ética y la adopción de los indicadores de institucionalidad. Ahora bien, como el sector se encuentra dividido y fragmentado es imposible establecer por consenso reglas y acuerdos para regular la conducta de cada organización y sancionar a las organizaciones que incurran en faltas o actos de corrupción. Ante esta situación el papel de las redes, confederaciones, grupos de afinidad, consejos estatales pasan a ocupar un rol importante, puesto que cada colectivo puede establecer códigos de ética o de conducta para sensibilizar y educar a sus agremiados.

A los colectivos les corresponde, también, estudiar la mejor manera para definir y operar de acuerdo con normas de calidad, y de certificar la capacidad profesional de sus agremiados, evitando en la medida de lo posible una imposición desde fuera del sector que discrimine y excluya por motivos ideológicos y profesionales a ciertas organizaciones. Este riesgo que se corre con la Ley de Asistencia Social.

Por lo que corresponde al marco jurídico, el avance es bueno, aún cuando los retos son grandes. El conjunto de leyes que reconocen el *interés público* a las actividades y OSC no conforman un sistema coherente ni coordinado de disposiciones jurídicas, normas y prácticas legales y administrativas, ni de forma natural modifican las leyes secundarias; menos aún se puede pensar que exista una voluntad política para correspondencia adecuada entre las leyes estatales con las federales. Este fenómeno refleja claramente la existencia de tendencias controladoras hacia el sector, así como la permanencia en los actores políticos de concepciones atrasadas sobre una realidad actual.

Con todo y sus defectos, las leyes otorgan derechos y responsabilidades a las organizaciones, entre éstas últimas se encuentra la obligación de la rendición de cuentas. Como se había expresado, la transparencia debe de ser un testimonio de congruencia entre el pensar y actuar, pero no se debe de perder de vista establecer sistemas de control y fiscalización sencillos, no interventores, ni burocráticos y orientados al reconocimiento de aquellas organizaciones ejemplares. Además, el registro y la acreditación de las organizaciones deben de ser medidas preventivas contra posibles hechos de corrupción, fraudes y violación de los derechos de las personas asistidas por las organizaciones.

También podemos concluir que hay un límite estructural en las actuales leyes y disposiciones normativas y administrativas, por lo que las propuestas a futuro deben de enmarcarse de manera congruente y funcional con la modernización y reforma del Estado. Desde esta perspectiva y con una visión audaz se puede pensar en generar las condiciones culturales, legales, administrativas, fiscales, de recursos públicos para fomentar e incrementar las asociaciones de todo tipo y mejorar la calidad democrática de las instituciones y apuntalar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Por último, cabe resaltar que, si bien la transparencia y rendición de cuentas parte de una iniciativa económico-política global, el imaginario colectivo de nuestras sociedades se ve permeado y transformado por categorías como los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la tolerancia, el Estado de derecho, y por supuesto, la transparencia y la rendición de cuentas. En otras palabras, cualquier entidad social que en estos tiempos busque legitimidad (social, política, económico e incluso moral) deberá hacer suyo el discurso de estas categorías, tanto en su pensar como en la acción.

## Referencias bibliográficas

- AGUILAR V, Rubén (1999), "Las ONG de Desarrollo y la democracia interna: una aproximación", en *La democracia de los de abajo en México*, México, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM.
- ALCANTARA, Liliana (2000), *El Universal*, México, 17 de junio.
- ÁLVAREZ Enríquez, Lucía. (2003), "Sociedad civil y construcción democrática en México 2003" *Revista Metapolítica*. México, núm. 30, julio / agosto.
- BECCERRIL, Andrés (2004), "Pro Vida maquilló gastos", *Diario Milenio*, México, viernes 10 de Septiembre.
- BROWN, David, et al. (s/f) "Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing Word", Harvard University Press.
- CENTRO Mexicano para la Filantropía (2000), "Conclusiones y Propuestas de la Mesa de Diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Equipo de Transición en las Áreas Social y Política del Presidente Vicente Fox Quesada" México.
- , (2000) "Introducción a las Instituciones Filantrópicas, Asociaciones Civiles e Instituciones de Asistencia Privada", Serie Legal núm. 1, agosto. México.
- , (2002) *Memoria del II Seminario Anual sobre el Tercer Sector en México*, México
- , (2004) *Indicadores de Institucionalidad y Transparencia*, México.
- CEPAL (1994), "Economía y ecología: dos ciencias y una responsabilidad frente a la naturaleza", División de Recursos y Energía para el "IV Simposio Internacional de Turismo, Ecología y Municipio", Lima, Perú, 26 al 30 de septiembre de 1994.
- "Código de conducta para las ONG", en <<http://www.eurosur.org/NGONET/tr9214.htm>> 21 de agosto de 2004.
- CUNILL, Nuria. (2004), "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico", en Ziccardi, Alicia (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto de Desarrollo Social.
- EQUIPO Pueblo (2004), *Taller: Transparencia y Acceso a la Información de las Organizaciones civiles*. Primera edición, IFAI, México.
- Informe de Desarrollo Humano*, (2003) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, (2001), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa.

FUNDACIÓN del Empresariado Chihuahuense. (2004) "Instrumento de autodiagnóstico para OSC", en <http://www.fundacion.org.mx>

GRANADOS Chapa, Miguel Ángel (2004), "CNDH y el Senado" en *Periódico Reforma*, sección Plaza Pública, lunes 22 de noviembre.

JENKIS, Rhys (2004), "Códigos de conducta empresariales: autorregulación en una economía global", en *Revista de Comercio Exterior*, México, septiembre.

ISUNZA Vera, Ernesto (2003), *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*. Mimeo.

*LEY de Asistencia Social* (2004), Diario Oficial de la Federación, 2 de septiembre. Primera sección.

LEY Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (2004), Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero. OEA. (1994) Plan de acción. Primera Cumbre de las Américas. Ciudad de Miami, Florida. OEA. (1996) *Plan de acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

OEA (1998), Plan de acción. Segunda Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, Chile.

OEA (2001), Plan de acción. Tercera Cumbre de las Américas. Québec, Canadá.

OEA (2004), "Cumbre Extraordinaria de las Américas. Monterrey, México." En <http://www.comormex.org/ceamexico/web/home.php>

OLIVEIRA, Anna Cynthia (2004), "La autorregulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil", en Equipo Pueblo, *Taller: Transparencia y Acceso a la Información de las Organizaciones civiles*, México, IFAI.

OLVERA, Alberto (2001), *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*. Cuadernos de la Sociedad Civil núm. 1, México.

\_\_\_\_\_ (2003), "Sociedad Civil y Perplejidad ante la Democracia en México 2003." *Revista Metapolítica*. julio / agosto.

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 políticas sociales en el ámbito local*, IIS, UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto de Desarrollo Social. Memorias 1.

ONU (1992), "Fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales; asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible." En *Cumbre para la Tierra. Programa 21*. Capítulo 27. Río de Janeiro, Brasil.

OSANGO (2004), "¿Qué es el autodiagnóstico institucional?" En <http://www.osango.org/latinoamerica>

RONDA Ciudadana (2003), *Introducción a los Derechos civiles*, México.

SAÚL Rodríguez, Lilia (2004), Periódico *El Universal*, México, 27 de junio.

SECRETARÍA de la Función Pública (s/f) "Construyendo un Programa de Integridad: El Papel de los Códigos de Conducta", México.

PACHECO, Luis Enrique (2004), Periódico *Reforma*, México, 9 de noviembre.

TRIGILIA, Carlo (2003) "Capital social y desarrollo local" en *El capital social. Instrucciones de uso*, México, Fondo de Cultura Económica

VALLARTA Vázquez, María y Ma. Concepción Martínez Medina (2004), "Demanda Ciudadana la Transparencia y Rendición de Cuentas: Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos", en *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pp. 37-48.



## 8 VISIBILIDAD Y CONTROL: LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS ORGANIZACIONES CIVILES

MaylÍ Sepúlveda Toledo<sup>1</sup>

*“El involucramiento de las elites en la activación de la sociedad civil está vinculado a la percepción de que, protagonizada por los pobres, la sociedad civil puede llevar las cosas demasiado lejos”.*

Vilas, C. 1993<sup>2</sup>

El propósito de las líneas que se presentan a continuación es sugerir algunos elementos para abordar la rendición de cuentas desde la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Con esa mira, me refiero someramente a la creciente incidencia de este tipo de agrupaciones en los asuntos públicos y lo relaciono con un interés cada vez mayor por parte de gobiernos y otros sectores de la sociedad por saber quiénes integran esas organizaciones, quién las patrocina y qué las mueve a hacer lo que hacen. Este recuento me lleva a sugerir que la rendición de cuentas puede ser un buen antídoto para la suspicacia y un excelente parámetro para abrir camino a la experiencia acumulada por muchas de ellas.

### 8.1 Sociedad organizada y democracia

De acuerdo con Virginia Vargas<sup>3</sup>, uno de los efectos de la globalización ha sido la disminución de la capacidad de los Estados para respetar y hacer respetar los derechos ciudadanos. No es ya ninguna novedad referirse al crecimiento de las disputas entre grupos e intereses al interior de las naciones, así como al aumento de los fundamentalismos.

La organización del mundo y las relaciones de poder que se establecen entre gobiernos, grupos económicos y fuerzas políticas, propician la toma de decisiones por encima de los gobiernos e intereses nacionales; mientras que por otra parte es cada vez mayor la articulación de organizaciones más allá de las fronteras que con o sin el uso de las nuevas tecnologías de la información (particularmente internet), hacen lo posible por influir y presionar a nivel transnacional en la defensa de sus intereses.

<sup>1</sup> Historiadora y Consultora independiente. Las opiniones expresadas en este artículo reflejan exclusivamente el punto de vista de la autora.

<sup>2</sup> Vilas (1993). Citado por Gonzalez Bombal y Roitter (2003).

<sup>3</sup> Véase: Vargas (2001).

Simultáneamente, durante casi cinco décadas, los organismos multilaterales pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas han auspiciado y promovido la confluencia de Organismos No Gubernamentales (ONG) en la discusión de temas y causas universales: género, conservación del medio ambiente, eliminación de la discriminación, derechos de los pueblos y las minorías, etc. Entre las principales tareas de estas instancias de consulta, está la de dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobiernos. Y también son esas organizaciones las que le otorgan una especificidad local a los temas que se defienden y denuncian en los espacios de reunión multinacionales. De esta manera, las organizaciones civiles al establecer un conjunto de relaciones en torno a asuntos que adquieren un carácter internacional se esfuerzan por incidir en las agendas globales y por introducir la perspectiva local en el debate de los grandes temas.

El 31 de agosto de 2003 la agencia NOTIMEX daba cuenta de la llegada de casi mil ONG a Cancún para exponer sus puntos de vista a los 146 ministros de la Organización Mundial de Comercio. La nota mencionaba el aumento en el número de organizaciones con respecto a las que estuvieron en Seattle en 1999. Es probable que la creciente participación de ONG haya influido para decidir abrir espacios formales y otorgar facilidades para su participación en la nueva ronda de negociaciones: 3 mil delegados de 83 países, representando tanto a redes internacionales (Greenpeace y OXFAM) como a organismos nacionales.

La presencia de ONG en reuniones de organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han estado signadas por la violencia y la represión policial desde hace varios años. Parecería que la democracia liberal representativa, tan orgullosa de sus logros y tan perfectible en sus deficiencias, ha dejado fuera de su campo de acción los intereses y las necesidades de diversos estratos sociales. El problema no es solamente que los gobiernos democráticamente electos tengan una escasa incidencia en las decisiones tomadas por organismos y agencias transnacionales, sino que además, las democracias enfrentan una crisis de legitimidad debido entre otras cosas a que las instancias de toma de decisión son cada vez menos representativas y a que el Estado tiene cada vez más dificultades para legitimar sus acciones.

En América Latina las ONG han sobrevivido a la caída de los autoritarismos y a la emergencia de nuevas instituciones democráticas. En ambos contextos muchas de ellas han actuado al margen de la institucionalidad política y sólo muy recientemente han sido mediadas por la consecución de recursos y beneficios por parte del Estado, a través de un proceso de competencia que opera con una lógica muy parecida a la del mercado.

Varios autores señalan los 70's como un momento crucial para la expansión de las ONG en América Latina. Lechner, menciona que en este mismo periodo (1970-1980), se produjeron cambios significativos en el modelo económico que crearon condiciones propicias para la disgregación de los lazos afectivos y de las formas simbólicas de comunidad.<sup>4</sup> En este contexto, el florecimiento expansivo de las Organizaciones No Gubernamentales respondería a la necesidad de reconstruir los tejidos sociales a partir de la tradición comunitaria de nuestras sociedades.

---

<sup>4</sup> Véase: Lechner (1995).

Los que encabezaron esta moderna cruzada procedían de diversos frentes: oleadas de académicos y científicos sociales expulsados del sur del continente por gobiernos autoritarios; la Iglesia Católica y quienes, bajo su auspicio "optaron por los pobres", a través de las Comunidades Eclesiales de Base; intelectuales, ex-militantes de partidos de izquierda. Estos sectores medios ilustrados orientaron su actividad asociativa hacia la población más marginada<sup>5</sup> de la región latinoamericana, bajo criterios de promoción, participación y autoayuda.

En México específicamente, según Luis Lópezllera, muchas agrupaciones tuvieron origen en la Iglesia Católica: *"las organizaciones generadas por el Secretariado Social Mexicano en los años 60, por la Compañía de Jesús o por los grupos ecuménicos en los años 70 y por la Jerarquía Católica ya más hacia los 80"*.<sup>6</sup> En un contexto signado por la represión y la eliminación del adversario, el amparo de la Iglesia era un requisito indispensable para desarrollar gran parte de las actividades sustantivas de las organizaciones, así como para generar espacios de formación, encuentro y articulación. Hacia los 70's y 80's, las organizaciones defensoras de los derechos humanos incrementaron de manera notable su número y actividad; desarrollaron tareas de observación electoral y lograron obtener el apoyo de organismos internacionales.

Después de las elecciones federales de 1988, varias organizaciones de derechos humanos asumieron que la defensa de los derechos políticos era una condición para la defensa de su causa. Aunado a ello, entre 1990 y 1992, el inicio de las gestiones para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, significó una coyuntura propicia para colocar el problema de los derechos humanos en un plano importante y ante el escrutinio de la opinión pública internacional, principalmente la de estos dos países.

Por otra parte, entre 1990 y 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA emitió varias resoluciones en torno a los procesos electorales de Chihuahua, Durango y Nuevo León, en respuesta a las denuncias promovidas por el Partido Acción Nacional (PAN). En una de estas recomendaciones la CIDH conminaba al Gobierno mexicano a cumplir con los compromisos contraídos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollando las acciones necesarias para garantizar y proteger el ejercicio de los derechos políticos, de conformidad con los artículos 2, 23 y 25 de este instrumento internacional.

Las resoluciones emitidas por la CIDH fortalecieron y respaldaron las actividades de las organizaciones de derechos humanos en la defensa de los derechos políticos. En este contexto, surgió la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1991), en cuyo decreto de creación se excluyeron explícitamente de su competencia los derechos políticos y laborales.

La reforma electoral de 1995 reconoció la necesidad de abrir espacios a la observación de ciudadanos mexicanos y concedió permiso a visitantes extranjeros para observar los comicios. Los recursos otorgados por diversos organismos internacionales para impulsar la democracia en nuestro país, aunque no fueron objeto de un debate profundo, llevaron al Instituto Federal Electoral (IFE) a solicitar la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para propiciar la asignación equitativa de tales recursos.

---

<sup>5</sup> César Fernández (1994).

<sup>6</sup> Lópezllera, Luis (1988).

Algo parecido ocurrió con el financiamiento internacional que llegó a México después del levantamiento armado en Chiapas: fluyó en cantidades que difícilmente podrían precisarse hasta que en 1996 el Gobierno Federal bloqueó un donativo por 350 mil dólares que la Unión Europea había otorgado a la Diócesis de San Cristóbal.<sup>7</sup>

Este breve recuento muestra sólo un fragmento de la participación de las organizaciones civiles en los sucesos más importantes de la vida política nacional durante las últimas décadas. Pero este fragmento es útil para intentar explicar por qué los temas de la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad son asignaturas pendientes para las organizaciones civiles mexicanas y por qué su debate genera opiniones encontradas.

Como se señalaba unas líneas arriba, una parte de las organizaciones civiles mexicanas se desarrollaron al amparo de la Iglesia Católica, en este tipo de organizaciones sus miembros adquirirían un compromiso *moral* con el objeto social de la organización. Para estos activistas la administración de los recursos estaba, de principio, fuera de toda sospecha porque se obtenían y ejercían bajo un acuerdo tácito de confianza. En muchos casos los miembros de las organizaciones vivían en las mismas condiciones de miseria que la población a la que atendían (por ejemplo en La Tarahumara) y en ese contexto era impensable llevar una contabilidad que requería distraer tiempo y esfuerzo para su elaboración. Los donantes, que podían ser organizaciones religiosas extranjeras o nacionales, no exigían que se les informara sobre la aplicación de los recursos que otorgaban y mucho menos que se reportaran "avances" o resultados de su financiamiento.

En otra vertiente organizativa impulsada fundamentalmente por académicos, algunas agrupaciones impulsaron la apertura de espacios de interlocución y colaboración con diversos organismos de las Naciones Unidas con los que comenzaron a establecer convenios, a pesar de tratarse de agrupaciones sin representación oficial de sus países de origen. Esta relación con los organismos internacionales propició cambios en sus métodos de trabajo orillándolas a estructurar programas, relacionarlos con un presupuesto y con objetivos específicos, así como plantear metas concretas.

El trabajo alrededor de proyectos<sup>8</sup> significó, por una parte, el establecimiento de criterios para el otorgamiento de recursos por parte de las agencias financiadoras, lo que a su vez, redundó en una transformación de las prácticas de acción de las agrupaciones, las cuales tuvieron que ajustarse a tales criterios para acceder a financiamiento.

Evidentemente estas dos vertientes organizativas son sólo una parte de un amplio universo de asociaciones que ha sido denominado de distintas maneras: Tercer Sector, sector voluntario, organizaciones no lucrativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones ciudadanas y Organizaciones de la Sociedad Civil, que es como se les denomina en México de acuerdo con la recién promulgada Ley en esta materia.<sup>9</sup> Pero estos dos tipos de organización, han mostrado a lo largo de las dos últimas décadas

---

<sup>7</sup> Excélsior. "Financiamiento a la Diócesis de San Cristóbal de las Casas", 2 de noviembre de 1998.

<sup>8</sup> Según Sylvia Schmelkes, "Los proyectos son prácticas sistemáticas de intervención profesional para resolver problemas concretos que afectan la subsistencia de los sectores populares y su modalidad de integración social y cultural de la sociedad". Citado por Armijo y García, *Organizaciones No Gubernamentales*, p. 7.

<sup>9</sup> Un análisis detallado de las distintas formas que asume el asociacionismo civil puede consultarse en: Olvera, Alberto, *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*, Xalapa, Ver., Universidad Veracruzana, 2001 (Sociedad Civil y Gobernabilidad en México), pp. 34-40.

gran capacidad para formar redes, abrirse espacios en los medios masivos de comunicación, generar canales de interlocución y dar a conocer a la opinión pública sus puntos de vista, por ello para los fines de este texto se les ha tomado como referente.<sup>10</sup>

## **8.2 Visibilidad y financiamiento: causas nobles sujetas a las leyes del mercado**

En México una parte muy importante de los recursos de las organizaciones procede de cuotas y venta de servicios, otra parte de organizaciones privadas y un porcentaje que oscila entre el 8 y el 11%, del gobierno.<sup>11</sup> Aunque falta mucho por conocer al respecto, lo que sí queda claro es que el financiamiento gubernamental no ha sido el más importante por lo menos en los últimos cincuenta años. En esta medida muchas de ellas comienzan a rendir cuentas a las agencias que les otorgan financiamiento, pero no se sienten obligadas (e incluso se oponen) a rendir cuentas al Estado.

Lo cierto es que el aspecto financiero es el punto más vulnerable de las organizaciones y en muchos casos el factor más importante de su autonomía e independencia. Durante muchos años se propició la asfixia económica y la persecución de organizaciones que se atrevían a mantener una actitud crítica o se pretendía comprar sus favores a través del otorgamiento de recursos públicos.

Las limitaciones económicas a las que se han visto sometidas muchas organizaciones ha propiciado que en ocasiones operen con cuadros escasamente capacitados y ejerciendo funciones para las cuales no siempre se cuenta con preparación, por ejemplo, quienes hacen tareas de defensoría jurídica en casos de violaciones a los derechos humanos, sin contar con abogados titulados, o a través de voluntarios y jóvenes que realizan su servicio social en la organización.

La transparencia y la rendición de cuentas implican procesos que obligan a las organizaciones a revisar su estructura interna, sus procesos de toma de decisiones y de distribución de recursos, pero además, al hacer un recuento de las actividades realizadas, es indispensable valorar los logros obtenidos, la experiencia acumulada y los saberes desarrollados a lo largo de varios años de trabajo. La transparencia y la rendición de cuentas son oportunidades para hacer visible la trayectoria de la organización, lo cual además de motivar la confianza de otros donantes, así como de otros interlocutores políticos y sociales, puede convertirse en la mejor fuente de legitimidad.

Es frecuente que la crítica al trabajo que realizan las organizaciones civiles se fundamente en dos aspectos: la carencia de información acerca del origen y la administración de los

---

<sup>10</sup> "La diversidad propia de este universo suele desconocerse cuando, se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones, proyectos sociales compartidos y funciones similares o cuando se le menciona como un sujeto político unitario y se sume que le son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones, no son necesariamente compartidas por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan a priori de su estructura y forma de operación". Citado por Inés González Bombal y Mario M. Roitter, en *Ideas sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente*, Ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR\_LAC, San José, Costa Rica, octubre de 2003.

<sup>11</sup> Cfr. Centro Mexicano para la Filantropía, Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pp. 13-14.

recursos con que cuentan y la falta de “representatividad” de este tipo de entidades. Se dice: *¿Quiénes son estos señores? ¿A quiénes representan? ¿Para quién trabajan? ¿Quién los patrocina?* Hay una enorme suspicacia hacia la forma en que se obtienen y se gastan los recursos que reciben, más aún después de los recientes casos de desvío de recursos y métodos poco éticos para la obtención de fondos.<sup>12</sup> En gran medida por esta razón, la tendencia por parte de los financiadores gubernamentales y no gubernamentales es exigir a las OSC que hagan pública más información sobre sus estados financieros y los criterios que aplican para la toma de decisiones. A las OSC se les exige incluso más de lo que se pide a otro tipo de entidades como los partidos políticos<sup>13</sup> y algunas empresas<sup>14</sup> que por el origen de sus recursos o el impacto social de sus actividades deberían rendir cuentas con mayor amplitud a toda la sociedad.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil, establece como uno de los requisitos para acceder a cualquier tipo de apoyo o estímulo por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal, el proporcionar la información que la autoridad solicite acerca de sus fuentes de financiamiento nacionales o extranjeras e informar anualmente sobre el balance de su situación financiera, contable y patrimonial.<sup>15</sup> Para ello deberán estar debidamente registradas, y sólo las que obtengan el registro podrán acceder a los apoyos gubernamentales.

La condición anterior pone en igualdad de circunstancias a una organización con una larga trayectoria de trabajo y a una de reciente creación que cumple con los requisitos establecidos en la legislación pero que no necesariamente cuenta con *experiencia* que respalde la calidad de sus actividades y el conocimiento de la materia a la que se dedica. Esto facilita que organizaciones constituidas “al vapor”, independientemente de sus buenas o malas intenciones, compitan por los recursos ante las instancias gubernamentales que apoyan el desarrollo de proyectos.

Obviamente, privilegiar ante todo la experiencia de las organizaciones, propiciaría que los apoyos y estímulos favorecieran casi siempre a los mismos grupos; sin embargo, se trata de un tema que ha sido escasamente debatido por las propias organizaciones y no siempre es considerado como criterio de elección para la asignación de recursos por

---

<sup>12</sup> Vid. María Vallarta Vázquez y Ma. Concepción Martínez Medina (2004), “Demanda Ciudadana la Transparencia y Rendición de Cuentas: experiencia de monitoreo de Desviación de Recursos Públicos”, en *El Derecho de Acceso a la Información en México: un Diagnóstico de la Sociedad*, México, IFAI; y Raúl Trejo Delarbre, “La charola de Vamos México”, en *La Crónica de Hoy*, 4 de febrero de 2004.

<sup>13</sup> “No es casual, en este sentido, que las mayores resistencias legales y aún políticas al derecho a la información provengan del sistema financiero y del sistema de administración de justicia. Son precisamente los dos ámbitos en los que las fronteras entre lo público y lo privado son más difíciles de situar. Un ejemplo bien conocido es el de los dineros que utilizan los partidos políticos, y que al momento de entrar a los bancos quedan protegidos por el secreto bancario. Solamente el Ministerio Público y la autoridad judicial pueden tener acceso a esos expedientes, y aún así, esa información no puede ser pública. El IFE no puede investigar por cuenta propia: debe hacerlo con autorización del Poder Judicial y acto seguido debe ser cuidadoso del uso público de los datos que obtenga, porque todos ellos están protegidos”. Véase: Mauricio Merino, *La Ciudadanía ante el Reto de la Transparencia* (Notas de apoyo para una conversación), Mimeo, mayo de 2004.

<sup>14</sup> “...aquellas transacciones económicas que, por su relevancia para el espacio público interesan tanto o más que muchas de las actividades emprendidas por los gobiernos. ¿Cuál es la frontera [entre público y privado] en este otro caso? ¿Acaso no importa, por ejemplo, que Telmex tome decisiones en relación con el uso de la red de telecomunicaciones de México, muy a pesar de que se trata de una empresa privada? ¿O los arreglos que celebran las empresas televisoras para difundir esta o aquella campaña con propósitos públicos, por definición, aún siendo empresas privadas?” *Ibidem*.

<sup>15</sup> Art. 7 Fracc. IV y V de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

parte del gobierno. La competencia por el financiamiento, sujeta a las leyes del mercado, deja en desventaja a organizaciones con amplia trayectoria que disponen de recursos tecnológicos modestos y apenas tienen tiempo para cumplir con la elaboración de informes solicitados por sus financiadores.

Algunas organizaciones comienzan a entender la rendición de cuentas como una forma de informar a la sociedad de los resultados que están teniendo sus actividades. Por ello, es muy importante señalar que transparentar a la organización no se limita a hacer públicos sus estados contables, sino también a informar acerca de sus antecedentes, programas de trabajo y los resultados obtenidos mostrando la viabilidad y eficacia de las estrategias de acción que a lo largo de su trayectoria han llevado a cabo. De esta manera se facilita a otros actores sociales y políticos el identificar interlocutores válidos, conociendo quiénes se encargan de hacer qué, cómo lo hacen y en dónde lo hacen. El trabajo es la mejor manera de cerrar el paso a quienes utilizan la defensa de causas para fines distintos de los que dicen perseguir, o para quienes pretenden hacerlo sin la infraestructura, la capacitación o el conocimiento requerido.

Por otra parte, la experiencia de las organizaciones civiles y su contribución a la sociedad, no sólo debe ser demostrable, sino que además debería generar derechos, es decir, debería ser un aval para que las organizaciones civiles puedan participar en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de políticas públicas. Como muestra de qué es lo que esperan muchos gobiernos de nuestra región de las organizaciones civiles, es muy útil el análisis que hacen Bombal y Roitter respecto al caso argentino:

“La participación social se sustenta, en mayor o menor medida, en facilitar el involucramiento de los actores sociales y las comunidades en las acciones destinadas a resolver los problemas que las aquejan, y se asocia estrechamente con la privatización de los servicios sociales y la subsidiariedad del rol del Estado en este campo. En efecto, la participación de los actores sociales se dio predominantemente, en la fase de implementación de las políticas públicas y casi nada en el diseño de las estrategias de intervención del Estado. En el caso de los programas sociales, contó con pocos espacios para el involucramiento de las OSC's en las decisiones presupuestarias, en la definición de los objetivos, las reglas y los contenidos de las intervenciones públicas frente a la pobreza. La articulación entre las OSC's y el área de política social nacional más frecuente se dio bajo la modalidad de incorporación de las organizaciones como ejecutoras de los programas.”<sup>16</sup>

En varios países europeos las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Pero para que esta relación prospere, es indispensable que exista confianza mutua y, derivado de ello, la apertura de espacios efectivos y eficientes de participación.<sup>17</sup> En América Latina especialmente es común la suspicacia y la descalificación de las organizaciones civiles, no sólo por parte de los funcionarios públicos, sino también por parte de partidos y actores políticos que ponen en duda su capacidad para representar intereses y defender causas sin aspirar a la toma de poder. Desde mi punto de vista, se asume una perspectiva equivocada cuando se exige a las organizaciones civiles que cumplan una representatividad que corresponde a otro tipo de entidades (como los partidos políticos) pues se trata de formas de participación social distintas.

<sup>16</sup> Inés González Bombal y Mario M. Roitter, *Op. Cit.*

<sup>17</sup> Mayntz, Renate (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Reforma y Democracia*, no. 21, Caracas, CLAD.

En muchos países latinoamericanos la relación entre gobierno y organizaciones civiles está sesgada por una desconfianza mutua, ya que las propias organizaciones en aras de su “independencia” en ocasiones evitan colaborar con el gobierno y toman con recelo cualquier acercamiento de los empleados gubernamentales.

Para las organizaciones civiles la transparencia y la rendición de cuentas son metas que no pueden ser alcanzadas simplemente con el establecimiento de indicadores. Se necesitan modelos que respondan a la naturaleza de su objeto social y a las características de las comunidades en las que trabajan. Estos modelos deberán adaptarse cuando se trate de una organización con un pequeño presupuesto y cuando se refiera a organizaciones de alcance regional, nacional o internacional. Una organización con presupuesto reducido puede dar un primer paso en su proceso de rendición de cuentas poniendo a disposición del público una página Internet en la que se puedan consultar todos los documentos que considere relevantes. Al informar acerca de sus programas, su experiencia, los logros obtenidos y los saberes acumulados, las organizaciones harán público y visible el poder de su trabajo, su capacidad de acción, su conocimiento del tema.

Como muestra de que la transparencia y la rendición de cuenta pueden transformarse en un motivo de presión para las organizaciones, vale la pena detenerse en un caso muy específico: la creación del sitio NGOWATCH en Internet a mediados de 2003. Este sitio fue impulsado por dos organizaciones, la American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) y la Federalist Society for Law and Public Policy Studies, ambas ubicadas en el ala conservadora de la política norteamericana. En la lista de 165 organizaciones que desde este sitio se propone observar están: Médicos sin Fronteras, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Greenpeace, OXFAM Internacional y Freedom House, por mencionar algunas.<sup>18</sup> El surgimiento de NGO Watch se dio inmediatamente después de la publicación de el reporte denominado “The 21st Century NGO: In the Market for Change”, que elaboraron el Pacto Mundial<sup>19</sup> y el Programa Ambiental de Naciones Unidas, en el que se mencionaba que, ante el incremento de las críticas hacia las ONG, la rendición de cuentas y la transparencia se convertían en requisitos indispensables para la supervivencia de este tipo de agrupaciones.

Como se mencionaba unas líneas arriba, no se puede pedir a las organizaciones civiles que cumplan con los criterios de representatividad que se exige a los puestos de elección popular; sin embargo es preciso reconocer que aún en las democracias más desarrolladas las organizaciones civiles juegan un papel muy importante en la promoción de diversas causas ante los legisladores y en diversos procesos políticos.

Se mencionaba también al principio de este documento que no hay canales directos de representación democrática en los foros de decisión globales tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y sus conferencias asociadas, el Consejo de Seguridad, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio o cualquier otra de las 300 organizaciones intergubernamentales que afectan la vida de los individuos y las personas

---

<sup>18</sup> Ver <http://www.ngowatch.org>

<sup>19</sup> El Pacto Mundial funciona como una red integrada por la Oficina del Pacto Mundial y otros cuatro organismos de las Naciones Unidas: la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Además participan: los gobiernos, que definieron los principios en los que se basa esta iniciativa; las empresas, cuyas acciones se pretende influir; organizaciones de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil.

del mundo. En este contexto las organizaciones civiles son instancias privilegiadas para ofrecer los puntos de vista de los grupos de interés en el ámbito global y en consecuencia desatar el proceso de construcción de consensos.

Por el impacto de sus actividades en los ámbitos local, regional y supranacional, por la capacidad que han demostrado las organizaciones para hacer escuchar sus puntos de vista y por la importancia que tienen los temas de la transparencia y la rendición de cuentas, esta exigencia no debe ser utilizada con fines ideológicos o partidarios. Naomi Klein en un artículo publicado a mediados del 2003<sup>20</sup>, señalaba que las organizaciones con las agendas más fuertes en materia de cambio político estaban siendo sometidas a un ataque creciente, bajo el argumento de que tienen carencias en materia de rendición de cuentas. La descalificación de las organizaciones civiles, debida a la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas, hace aún más escaso el número de mecanismos existentes para llevar a los foros internacionales los asuntos concernientes a diversos segmentos de la población. Klein afirma que las organizaciones se verán obligadas a construir su propio modelo de rendición de cuentas sin perder la flexibilidad o el genuino contacto con la gente. Ignorar el tema, o asumirlo de manera inapropiada, abrirá una zona de vulnerabilidad para la actividad de las organizaciones civiles.<sup>21</sup>

### **8.3 Elementos a considerar en un modelo de rendición de cuentas para las organizaciones civiles**

#### **8.3.1 Fortalecimiento institucional**

Sabemos que la mayoría de las organizaciones civiles disponen de muy poco tiempo para examinar y reorganizar sus procesos de trabajo, sin embargo es evidente que se trata de una inversión orientada a mejorar y hacer más eficientes las actividades que llevan a cabo. Una estrategia de fortalecimiento institucional comienza por la elaboración de un diagnóstico que permita identificar las necesidades de capacitación, asistencia técnica, compra de equipo, definición de prioridades y redistribución de las cargas de trabajo. En este proceso es importante revisar las facultades atribuidas a los distintos miembros y los mecanismos establecidos para la toma de decisiones.

La complejidad de un proceso de fortalecimiento institucional de esta naturaleza dependerá de muchos factores, entre ellos la antigüedad de la organización, el tipo de liderazgo que se ejerce, el número de miembros y la variedad de los proyectos que lleva a cabo. Mientras más grande y compleja sea la organización, más se requerirá de la ayuda de un agente externo para apoyarla en el diseño y ejecución de una estrategia de fortalecimiento institucional. En todos los casos, la capacitación, la asistencia técnica y la compra de equipo conlleva además del tiempo, la inversión de recursos. Nuevamente las organizaciones se enfrentan a las reglas del mercado, que en este caso ofrece más y mejores oportunidades a las organizaciones que cuentan con mayores recursos, mientras que aquellas que requieren urgentemente de un proceso de fortalecimiento institucional

---

<sup>20</sup> Klein, Naomi, "Bush to NGO's: Watch your mouths", *Rabble News*, 20 de junio de 2003.

<sup>21</sup> Simon Burrell (2003), "NGO Accountability: Yes but not in these terms", en *One World Trust*, <http://www.oneworld.net>, consulta realizada el 3 de septiembre de 2003.

que les abra mayores oportunidades de acceder a financiamiento, no pueden sufragar los gastos que esto implica.

### **8.3.2 Definición de públicos y prioridades: a quién informar y qué información es prioritaria**

Antes de identificar los públicos y las prioridades es necesario tener claro *para qué* se va a informar. Hasta ahora lo que se ha buscado en estas líneas es subrayar que *no es la rendición de cuentas y la publicidad de la información relativa a la organización civil lo que le otorga legitimidad, sino el trabajo que ha realizado, es decir, el saber y la experiencia acumulada*. Se asume que la rendición de cuentas y la transparencia *hacen visible* el trabajo de las organizaciones y es precisamente ese trabajo el que le otorga legitimidad. Partiendo de esta premisa es posible: a) identificar los públicos a los que interesa rendir cuentas (donantes, beneficiarios, otras organizaciones, dependencias públicas relacionadas con la actividad sustantiva de la organización y actores políticos) y, b) definir cuáles programas de trabajo y recursos (humanos, técnicos, financieros y materiales) son prioritarios para el desarrollo de la actividad sustantiva de la organización, y rendir cuentas sobre éstos.

### **8.3.3 Integrar archivos y expedientes que garanticen la “memoria histórica documental” de la organización**

Muy pocas organizaciones cuentan con un acervo documental ordenado y catalogado que dé cuenta de las actividades realizadas. La memoria histórica de la organización en el mejor de los casos pasará a formar parte del anecdotario personal de amigos y familiares de sus miembros más antiguos. Los saberes adquiridos a lo largo de muchos años de trabajo en ocasiones son retomados en publicaciones propias o forman parte de investigaciones especializadas, pero parte importante de este conocimiento se lo llevan los principales dirigentes cuando por cualquier causa abandonan la organización. Esta circunstancia entre otras cosas, favorece cacicazgos y caudillismos, dificulta el relevo generacional en las dirigencias de las organizaciones y envía directamente al olvido una parte importante del trabajo realizado. Por otra parte, la falta de procedimientos administrativos que acompañen la toma de decisiones y su correspondiente documentación, generalmente actúa en detrimento de la calidad del trabajo que realiza la organización y genera dificultad para implementar mecanismos de evaluación reales. Por ejemplo, al realizar tareas de defensoría legal, si los miembros de una organización de derechos humanos no integran un expediente que permita dar seguimiento a cada uno de los casos, ¿cómo se puede asegurar al defendido que su caso será asumido con seriedad y profesionalismo, y que las acciones emprendidas serán correctas y oportunas? ¿Cómo se evalúa la calidad del trabajo de una organización que hace tareas de defensoría si no existen expedientes que den cuenta de los casos atendidos? ¿Cómo pueden saber los miembros de una organización cuáles son sus logros si no cuenta con documentos que permitan saber, por ejemplo, cuántos casos se han ganado, cómo y cuándo? Es indispensable que las organizaciones valoren la importancia de integrar un acervo documental que respalde su experiencia y su trabajo.

### 8.3.4 Otros elementos útiles para la transparencia y la rendición de cuentas de las organizaciones civiles

Diversas organizaciones han optado por el establecimiento de indicadores de transparencia y buenas prácticas, como la Fundación Lealtad en España y el Centro Mexicano para la Filantropía, en México. Otras organizaciones han optado por la creación de *Códigos de Conducta*, como en el caso de la Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales.

Finalizo subrayando la idea de que la rendición de cuentas puede asumirse como una oportunidad para reconocer la contribución que numerosas organizaciones han hecho a nuestras sociedades; puede ser un mecanismo para diferenciar a las que lo han hecho bien, es decir, con honestidad y eficacia, de las que son oportunistas y aviesas; es un recurso para hacer visible el trabajo que se realiza desde la sociedad civil; y es un medio para dejar testimonio de saberes y experiencias que otorgan legitimidad a las iniciativas ciudadanas.

### Referencias Bibliográficas

- ARMIJO y García (1995), Organizaciones No Gubernamentales. Definición, presencia y perspectivas, México, Foro de Apoyo Mutuo.
- BURELL, Simon, (2003) "NGO Accountability: Yes but not in these terms", editorial de la página Web One World Trust, <http://www.oneworld.net>, visita realizada el 03 de septiembre de 2003.
- CÉSAR Fernández, Rubem (1994), "Privado aunque público: el Tercer Sector en América Latina", en: Darcy de Oliveira y Rajesh Tandon, Citoyens du Monde, lè renforcement de la société civile mondiale, CIVICUS.
- GARCÍA, Sergio (2004), Fondos Federales para Apoyar Proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, CEMEFI.
- GONZÁLEZ Bombal, Inés y Mario M. Roitter (2003), Ideas Sobre Sociedad Civil: Pasado y Presente, Ponencia presentada en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José Costa Rica.
- KLEIN, Naomi (2003), "Bush to NGO's: Watch your mouths", Rabble News, 20 de junio
- LECHNER, Norbert (1995), "Sociedad Civil: revisión crítica de un concepto", en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), Partidos políticos y Sociedad Civil, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2004), Memoria del Taller de Transparencia en las Organizaciones Civiles, México, IFAI.

- LÓPEZLLERA, Luis (1988), *Sociedad Civil y Pueblos Emergentes. Las organizaciones autónomas de promoción social y desarrollo*, México, Promoción del Desarrollo Popular.
- MAYNTZ, Renate, (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Reforma y Democracia*, octubre núm. 21, Caracas, CLAD.
- MERINO, Mauricio (2004), *La Ciudadanía ante el reto de la transparencia (Notas de apoyo para una conversación)*, mimeo.
- OLVERA, Alberto (2001), *Sociedad Civil, Gobernabilidad Democrática, Espacios Públicos y Democratización: los contornos de un proyecto*, Xalapa, Universidad Veracruzana, *Sociedad Civil y Gobernabilidad en México*, pp. 34-40.
- TREJO Delarbre, Raúl (2004), "La charola de Vamos México", en *La Crónica de Hoy*, 4 de febrero, México.
- VALLARTA Vázquez, María y Ma. Concepción Martínez Medina (2004), "Demanda Ciudadana la Transparencia y Rendición de Cuentas: experiencia de monitoreo de Desviación de Recursos Públicos", en *El Derecho de Acceso a la Información en México: un Diagnóstico de la Sociedad*, México, IFAI.
- VARGAS, Virginia (2001), *Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis*, Foro Social Mundial, Biblioteca de las Alternativas.
- VILAS, C., (1993), "América Latina: la hora de la sociedad civil", en *Revista Realidad Económica*, noviembre – diciembre no. 120, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

## 9 ESTRUCTURA ÉTICA Y CULTURA ORGANIZACIONAL

### ¿FORMALIZACIÓN O COMPROMISO? REFLEXIONES SOBRE UN ESTUDIO DE CASO<sup>1</sup>

*Alberto Hernández Baqueiro<sup>2</sup>*

#### 9.1 Introducción: La necesidad de la ética, en particular en las organizaciones no lucrativas

La preocupación por el daño que ocasionan las conductas “antiéticas” en todo el mundo es creciente. Se ha vuelto un lugar común referirse al elevado costo que tiene la corrupción para la economía mundial,<sup>3</sup> y especialmente para los países de América Latina. El Banco Interamericano de Desarrollo ha reconocido la importancia de este aspecto con la creación de su “Iniciativa de Ética y Capital Social”, al tiempo que se desarrollan esfuerzos paralelos que han tenido mucho eco en la opinión pública, como en el caso de Transparencia Internacional, cuyo capítulo en México es muy activo y bien relacionado con los medios de comunicación.

Tal como indica J. Rawls, la ética es la primera condición que debe cumplir cualquier organización decente. La ética no es un accesorio de lujo que pueden o no adoptar las organizaciones, públicas o privadas. La observancia de ciertas normas básicas y ciertos valores fundamentales no es opcional, sino requisito para la existencia de cualquier organismo social.<sup>4</sup> La justicia, la observancia de la ley, el respeto de los derechos humanos, por ejemplo, deben ser realidad operante de cualquiera organización, so pena de quedar sujeta al juicio de las autoridades y de la sociedad. En palabras de los editores de la

<sup>1</sup> Este documento es parte de un proyecto de investigación sobre la sociedad civil en México, amparado por la Cátedra de Ética, Justicia y Sociedad Civil del Tecnológico de Monterrey. El equipo de investigación de este proyecto está formado por Lidia Trejo Flores, Michel Martell Sotomayor, Juan Mario Ramos, José Tadeo Olivarría del posgrado en ciencias administrativas, Froylán Franco Herrera, del posgrado en estudios humanísticos y Daniel González García.

<sup>2</sup> Profesor-investigador. Departamento de Humanidades. Cátedra de Ética, Justicia y Sociedad Civil, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. E-mail: albherna@itesm.mx

<sup>3</sup> John Ashcroft, secretario de justicia de los Estados Unidos aseguró durante la reunión del Foro Económico Mundial de 2004, que los recursos dedicados a la corrupción ascienden a dos billones 300 mil millones de dólares, esto es cercano al siete por ciento del PIB mundial.

<sup>4</sup> “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera, de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas. Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar” (*Teoría de la Justicia*, 1979, 17). Valga esto como muestra de la prioridad que tiene una noción ética –la justicia– en el pensamiento político contemporáneo. Acerca de si esta justicia a la que se refiere Rawls es aplicable a las instituciones particulares, hay que reconocer que para él, “el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “La ética puede ser puramente instrumental, puede ser sólo un medio para un fin, pero un medio necesario. La ética del gobierno es una condición *sine qua non* para una buena política pública. En este sentido, es más importante que cualquier política concreta, porque todas dependen de ella” (OCDE, 1997).

¿Cuál es la idea de ética que usamos aquí? No es la noción más abstracta, tal como se podría encontrar en la idea de justicia como imparcialidad o en el enfoque de la ética del discurso (Habermas), más preocupada por asegurar las condiciones formales del diálogo que por el resultado del mismo. Tampoco se identifica aquí con la idea de moral, porque entendemos que existen en la vida humana diversas morales concretas vinculadas con visiones culturales más amplias, dadas en circunstancias históricas individuales. Por consiguiente, no se pretende dar una versión prescriptiva de la ética ni de sus instrumentos, sino tan sólo presentar maneras posibles de entender los múltiples factores que influyen para que una organización y los individuos, dentro de ella, se comporten de una manera deseable. En ese sentido entiendo aquí que algunos patrones de comportamiento y las condiciones que los favorecen son atribuibles a la organización misma, no sólo a sus integrantes.

En cada sociedad existen límites definidos, incluso en términos legales, acerca de los principios minimamente necesarios para la actuación de las organizaciones. Pero más allá de esos límites “externos a la organización”, existe un amplio campo de maniobra para las instituciones en su administración, la definición de políticas y normas de trabajo, y sobre todo en la fijación de objetivos y estrategias, que son un terreno muy a propósito para la realización de valores. En esos campos no predeterminados por las leyes es donde la intervención de la mentalidad ética, con su característica capacidad de razonamiento y análisis prudencial, puede contribuir poderosamente al cumplimiento de los fines de cualquier organización.

Cuando hablamos de organizaciones desde luego que incluimos el servicio público, la empresa comercial y el sector no lucrativo. Muchas de las ideas que se proponen a continuación son traducibles a los tres ámbitos, pero en primer lugar nos estaremos refiriendo a las organizaciones de la sociedad civil. El desempeño ético es especialmente importante para las organizaciones civiles porque ellas dependen, más que las otras, de una base de confiabilidad y prestigio moral por parte del público. En ese sentido, las organizaciones civiles solidarias tienen una naturaleza híbrida: son privadas en cuanto a su régimen de propiedad, porque no son instituciones del Estado, pero son al mismo tiempo públicas en cuanto están orientadas hacia el beneficio de la sociedad, y no buscan en principio el lucro ni el beneficio privado. Por esa razón muchas de ellas están constituidas y definidas legalmente<sup>5</sup> y públicamente en estos términos.

---

deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones sociales entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales” (p. 20). Si bien la obra de Rawls se mantiene en un nivel de abstracción, alejado de la discusión sobre las organizaciones concretas, me parece que nada impide adoptar su noción de justicia como característica necesaria de toda institución social, y en abono de esta intención consta su propia declaración de que la noción de justicia como imparcialidad no se opone a la noción tradicional de justicia, como característica de las acciones y personas (Idem., pp. 23-24).

<sup>5</sup> Cabe aclarar: no la totalidad de ellas, pues la mayoría no están constituidas legalmente. Las estimaciones para México calculan que sólo la mitad de las organizaciones del tercer sector están constituidas formalmente.

¿Qué son las organizaciones de la sociedad civil? No hay un lenguaje uniforme en la literatura al respecto. En los medios de comunicación pública se emplea todavía con mayor frecuencia la designación "organizaciones no gubernamentales", también "organizaciones no lucrativas", "organizaciones del tercer sector", y más recientemente "organizaciones de la sociedad civil". Los matices semánticos que cada acepción comporta no son muy relevantes en este momento. Baste decir que unas enfatizan la separación de tales organizaciones respecto del Estado (diferencia que no siempre es muy efectiva), otras insisten en el diferente enfoque entre la búsqueda o no búsqueda del lucro (lo que tampoco se cumple siempre a cabalidad), y finalmente se destaca que estas organizaciones, o al menos una parte de ellas, son manifestaciones de la vida ciudadana. Benjamin Barber (1996) propuso que las organizaciones civiles se encuentran en la franja intermedia entre el mercado, caracterizado por la libertad de acción, y el Estado, que lo está por la preocupación colectiva. Otras caracterizaciones, como la de Habermas, relacionan la sociedad civil con el mundo de la vida, gobernado por la cultura, diferenciándolo así del Estado, que es el mundo gobernado por el poder político, y del Mercado, que es el mundo de las relaciones económicas. En estas caracterizaciones lo que encontramos de común es la idea de que las organizaciones que se inscriben en tal esfera o ámbito, no persiguen el enriquecimiento al modo como lo hacen las empresas lucrativas, ni tampoco pretenden ejercer la acción de gobierno o la administración pública. Más bien se deben a la libre iniciativa de los ciudadanos que se interesan en determinados aspectos de la vida social. Las organizaciones de la sociedad civil no son toda la sociedad civil, sino sólo su parte más obvia o más institucionalizada. Pero si es cierto que la sociedad civil existe en el mundo de las relaciones humanas, no regidas por el dinero ni por el poder político, entonces es claro que su extensión es enorme y ni remotamente se puede identificar con la actividades que llevan a cabo las organizaciones que forman parte de ella.

Regresemos ahora al asunto de la ética en la sociedad. Líneas más arriba aludimos al efecto económico y social de la corrupción. Pero no es este el único modo como el desempeño ético de una colectividad afecta otros resultados de su actuación general. Un concepto que en los últimos veinte años ha adquirido una gran difusión, por su capacidad para sugerir vías de investigación que vinculan aspectos éticos y culturales con resultados sociales y económicos, es la noción de capital social. Brevemente, el capital social es la capacidad de los grupos humanos para organizarse a fin de alcanzar sus objetivos, también podría describirse como la proclividad a la cooperación,<sup>6</sup> o incluso como nivel de confianza y sociabilidad dentro de una colectividad.

La observación inicial es sencilla: las condiciones de desarrollo son diferentes en regiones donde la población tiene características de civilidad diferentes. Los trabajos sobre capital social, vinieron a poner el acento en un factor de carácter humano y social cuyo interés se ha extendido entre los estudiosos del desarrollo, debido a que, al menos en parte, los planteamientos puramente económicos o técnicos no han dado los resultados que se esperaban para alcanzar mejores condiciones de vida. De esta manera tenemos una conexión directa y sugerente entre una categoría cultural y un terreno que ha sido dominado por los enfoques cuantitativos y "economicistas".

<sup>6</sup> El gran difusor de la idea de capital social es el sociólogo norteamericano Robert Putnam (2000). Una apretada y clara historia de los estudios de capital social, con una crítica del concepto se puede ver en F. Portocarrero (2003). Con razón se ha señalado que el capital social se relaciona con redes, recursos vinculados a redes y estrategias de acceso a esos recursos (Bourdieu).

La idea de capital social como capacidad de cooperación remite, aunque no se diga con frecuencia, a visiones éticas de la sociedad con un ajeo historial. Para los clásicos griegos y romanos, la sociedad humana se funda en la confianza de unos en otros, los ciudadanos comparten una suerte de amistad pues,<sup>7</sup> dice Aristóteles, con el enemigo no queremos ni siquiera andar por el mismo camino. La visión de la sociedad civil como mundo de la confianza y las relaciones humanas, es mucho más cercana a la idea de la sociedad que tenían los humanistas clásicos, que al individualismo moderno, pues para aquellos la amistad social –quizás en el lenguaje moderno podríamos llamarla solidaridad–, es el origen de vida en común, mientras para los utilitaristas lo es la debilidad y el egoísmo.<sup>8</sup>

Pero la cuestión del capital social, siendo eminentemente cultural, tiene la peculiaridad de tener un enorme dinamismo. A diferencia de otros aspectos culturales, que son de largas latencias y de difícil manejo (se desarrollan a lo largo de decenios o centurias), el capital social puede modificarse en periodos relativamente cortos, para bien y para mal. La capacidad de producir confianza o desconfianza en la población, está en relación directa con la observancia de conductas éticas y el logro de resultados por parte de cualquier organización, sea el gobierno, sean organizaciones privadas (Uslaner, 2002).

La incongruencia entre la conducta y el discurso es uno de los principales motivos de pérdida de la confianza por parte de los miembros de un grupo. De una manera patente, las prácticas de corrupción minan la credibilidad del Estado y de las instituciones públicas (Escalante, 1992), pero también de toda organización que se ve envuelta en esa clase de vicios. De allí la importancia de fortalecer y mejorar el desempeño de toda organización que pretende incrementar su capital social. Este factor es de especial importancia para las organizaciones civiles porque en ellas, en muchos casos, se da por supuesta la honradez de sus integrantes y la respetabilidad de sus fines. Hay una especie de voto de confianza o de “crédito social” que la sociedad más amplia concede a favor de las organizaciones, por su carácter privado, voluntario, no lucrativo y de solidaridad o altruismo. En virtud de este “crédito social” se presume la buena voluntad y la honradez de la organización, en tanto sus fines son loables, y hasta en tanto haya indicios en contrario.

En el medio mexicano no hay un estudio suficiente sobre ética, transparencia y gestión de las organizaciones, aunque existe una creciente bibliografía sobre transparencia en la gestión gubernamental. Son muy escasos los estudios empíricos al respecto, y se dirigen preferentemente a la percepción de la gestión del gobierno. Por otra parte, la adaptación de los estudios de transparencia y gestión ética, a las necesidades de las organizaciones civiles, es una tarea que está apenas en ciernes.

Un aspecto a considerar, que diferencia nuestra investigación respecto de la mayoría de los estudios que conocemos acerca de la ética en las organizaciones públicas, es que el énfasis anti-corrupción que presuponen los estudios sobre transparencia es más cercano a una ética de mínimos o una ética negativa, distinto del énfasis que nos gustaría

<sup>7</sup> Política IV, 9; 1295a 24-25.

<sup>8</sup> Y en Aristóteles, las diferentes formas de comunidad que existen en la ciudad, y aún los tipos de constitución de las diferentes ciudades (politeia) corresponden a otras tantas formas de la amistad o sociabilidad humanas (filias); Ética Nicomaquea VIII, 9; Política III-IV. La propuesta es de origen platónico (República IX y X).

encontrar en el sentido de una ética propositiva, hacia la adopción de criterios de actuación éticos como parte del proceso de toma de decisiones y gestión de las organizaciones. De hecho, la idea de estructura ética que presentamos puede ayudar a destacar la idea de una ética positiva, frente a la idea más usual de una ética restrictiva o negativa. Mientras que ésta última está orientada a la prohibición de determinadas conductas, la ética positiva es una manera de reforzar el proceso de toma de decisiones en un sentido ético explícito. Lo que nos parece más útil, es fomentar la visión de la ética como instrumento que fortalece a las instituciones y mejora sus resultados, y no tanto insistir en el carácter restrictivo o formalista.<sup>9</sup> Volveremos a insistir en este punto al final del trabajo.

La idea de estructura ética que se emplea en este trabajo, es resultado de una mentalidad administrativa, pues surgió en el ámbito de la administración pública, y ha sido propuesta desde el ámbito de los organismos de cooperación económica. En ese sentido, acusa una visión administrativa de las organizaciones, que no recoge la totalidad de los elementos de orden moral que intervienen en la actuación concreta de los agentes morales. En principio, la situación en que se encuentre la estructura ética de una organización influye, pero no determina las decisiones y acciones que en último término se resuelven como decisiones de personas.<sup>10</sup> Debido a su orientación "administrativa", la idea de estructura ética se presenta como si fuese moralmente neutra. Sin embargo, en este trabajo partimos del principio de que es indispensable, para cualquier organización, cubrir unos mínimos morales para legitimar su participación en la sociedad más amplia. Esos mínimos están marcados por la legislación general vigente, por una parte, y por el respeto de una serie de principios éticos mínimos generales, que permiten llamar "justa" a una organización social. En este sentido, la libertad de auto-organización de las entidades privadas es mayor, generalmente, que la libertad de que disponen las entidades gubernamentales, las cuales están regidas por legislaciones muy detalladas y están sujetas a un escrutinio constante, que para el caso de las organizaciones privadas, apenas comienza a ser motivo de práctica aunque ya lo es de intenso debate. Sin embargo, la libertad de auto-organización no es absoluta, pues está limitada por las leyes laborales, fiscales, comerciales, de fomento de la actividad filantrópica, etcétera, así como por los principios de convivencia humana expresados en los derechos humanos. Por ello, para nosotros, una organización justa debe cumplir satisfactoriamente los mínimos marcados por la legislación vigente, una ética de los derechos humanos y una estructura institucional que se oriente en el sentido de cumplir los principios de justicia de una cultura democrática.

---

<sup>9</sup> Por esta razón, es muy provechoso para la práctica y para la teoría de la gestión de las OSC, incrementar el uso de aproximaciones empíricas para la generación de capital social fundadas en la ética. Existen varias propuestas de crear capital social con herramientas éticas. Una de esas nociones es la de "estructura ética", a la cual nos referimos a continuación, pero ya desde ahora hay que reconocer que este enfoque puede ser demasiado frío, o demasiado "organizativo" o "administrativo", pero existen también otros enfoques más humanistas e incluso más interesantes epistemológicamente, como los que se fundan en la idea de desarrollo moral y de comunidades éticas (Kohlberg, 1997). Estos han generado enfoques como el de ambientes o climas éticos (Agarwal y Malloy, 1999), en tanto que los estudios basados en la idea de cultura de las organizaciones siempre destacan aspectos de valores y de valores morales (Hofstede, Schein) todas las cuales tienen la ventaja de incluir metodologías empíricas.

<sup>10</sup> Por eso será necesario incluir, en otro momento, un factor psicológico de orden moral que ha sido estudiado fructíferamente por la escuela de Kohlberg (1997), si bien en el ámbito escolar y educativo y no en el de las organizaciones civiles. Los procedimientos y conceptos desarrollados por Kohlberg y sus seguidores, tales como comunidad ética, responsabilidad, madurez, podrían ser empleados con provecho en otros ámbitos donde hay acción colectiva y aun comunitaria, si bien, para ello tendrán que conocerse nuevas reglas, motivaciones y fuentes de autoridad y convicción.

## 9.2 Estructura ética y control de la corrupción

La idea de estructura ética surge de una preocupación por la gestión pública, pero su propósito inicial de fortalecer a la ética en la organización puede ser compartido en el ámbito privado porque muchas de las organizaciones de la sociedad civil son privadas en su gestión pero públicas en su vocación, y es esto precisamente lo que más importa, que la gestión de las organizaciones no pierda su eficacia pública al “autofagocitarse” como resultado de procesos de corrupción. En ese sentido, no olvidamos tampoco que la corrupción no obedece a un solo factor. La corrupción no es sólo cuestión moral, sino también resultado de una circunstancia política y económica: tiene consecuencias políticamente conservadoras; y tiene que ver con el mantenimiento del control político a través de una repartición de los privilegios a las elites (Escalante, 1992). De esta suerte, el problema de la corrupción va más allá de un planteamiento puramente ético. Algunos de los factores externos a la organización que pueden mencionarse como favorecedores de procesos de corrupción son los siguientes:

- Debilidad de la moral pública: cuando tenemos una situación de hecho en que la población acepta o admite más o menos con naturalidad las prácticas corruptas, como si se tratara de conductas normales y esperadas. La conciencia cívica es débil;
- Inadecuación de leyes y reglamentos: sea por su anacronismo, su inadaptación a las realidades que deberían regular, o incluso la inexistencia de norma jurídica;
- Ineficacia de la administración pública, cuando el burocratismo impide la terminación eficiente de procesos, abriendo oportunidades para corruptelas de parte de funcionarios de alto o bajo rango;
- Inequitativa distribución del poder político (contrario a una “sociedad bien ordenada”), la falta de acceso al poder público y su concentración en unos pocos,
- Inequitativa distribución de la riqueza (contrario a una sociedad equitativa), la desigualdad de riqueza irá aparejada con la desigualdad de poder, estableciéndose intercambios de hecho entre los grupos con poder efectivo.

Algunos indicios de esa vinculación se advierten relacionando indicadores como el índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional, y el índice Gini de equidad. A modo de ejemplo véase la Tabla 1, que relaciona el índice de percepción de la corrupción (IPC), grado de equidad y participación de la riqueza de los fragmentos más pobres y más ricos de algunas poblaciones nacionales:

La tabla sugiere que los factores asociados al fenómeno de la corrupción (equidad en el acceso a recursos y oportunidades) no pueden ser superados por la acción aislada de una organización. Son problemáticas sociales y culturales más amplias y aun sistémicas. Empero, la noción de estructura ética es una respuesta muy concreta a la pregunta sobre lo que se puede hacer, al nivel de cada organización y al nivel de la gestión local. Pero al mismo tiempo, cada uno de esos factores puede darse dentro de la organización, y así la organización reproduce o no el esquema favorecedor de la corrupción.

De acuerdo con la noción que Schminke (2001) da de "estructura", la "estructura ética" (EE) se refiere a los elementos de la organización que intervienen de manera constante, para bien o para mal, en la actuación moral de la organización. Pero puede ocurrir que dicha estructura esté subdesarrollada, o que algunos de sus elementos estén corrompidos, y en ese caso la estructura no va a favorecer la conducta ética de sus integrantes, tanto sus dependencias organizacionales como sus individuos. Por el contrario sugerimos, a manera de hipótesis, que mediante el diseño adecuado de la estructura, se puede ayudar a que las dependencias e individuos tengan más alcances y encuentren un ambiente más favorable para actuar de maneras éticamente correctas. La EE inhibe o alienta determinado tipo de conductas éticas en la organización.

**Tabla 1. Distribución de la riqueza, igualdad e Índice de Percepción de Corrupción (IPC), en diversos países**

País	Año	Distribución de la riqueza		Índice de Gini*	IPC
		Quintil inferior ("más pobres")	Quintil superior ("más ricos")		
Dinamarca	1992	9.5	34.5	24.7	2
Suecia	1992	9.6	34.5	25	6
Canadá	1994	7.5	39.3	31.5	7
Inglaterra	1995	6.1	43.2	36.8	13
Estados Unidos	1997	5.2	46.4	40.8	16
Chile	1998	3.3	61	56.7	18
Alemania	1994	8.3	38.5	30	20
Japón	1993	10.5	35.7	24.9	21
Francia	1995	7.2	40.2	32.7	23
Colombia	1996	3	60.9	57.1	50
México	1998	3.5	57.4	53.1	51
Fed. Rusa	1998	4.4	53.7	48.7	79
Bolivia	1999	4	49.1	44.7	84
Nigeria	1996	2.6	53.3	50.5	90

Tabla elaborada con datos del Banco Mundial (World Development Indicators, 2002), Transparencia Internacional (2002) y la Organización de las Naciones Unidas (2002).

\* En el índice Gini, un numeral mayor indica más inequidad, mientras que uno menor indica más equidad. En el IPC se indica el puesto que ocupa el país, de menor a mayor corrupción.

Vamos a entender EE como un conjunto de elementos formales e informales del diseño organizacional. En principio, la siguiente es una enumeración posible de tales elementos (OCDE; 1997, cap. 3):

- Marco legal: leyes, reglamentos y códigos de derecho positivo;
- Mecanismos de responsabilidad: procedimientos legalmente establecidos; definición de responsabilidades;
- Participación y escrutinio públicos;
- Liderazgo: recae sobre los políticos de alto nivel, la dirección u órgano de gobierno;

- Códigos de conducta: establecidos por gremios o colegios profesionales, a manera de manuales para la solución de situaciones difíciles;
- Socialización: formal e informal, del primer tipo son cursos de inducción, manuales de funciones, documentos que explican la misión y políticas, etc.; del segundo tipo son tradiciones, convivencia extralaboral, etc;
- Coordinación: alguien se hace cargo de que las actividades realizadas son congruentes con el compromiso ético,
- Condiciones de trabajo: disponibilidad de herramientas u otros recursos, en especial para el servidor público, de tal suerte que pueda cumplir eficazmente con sus tareas.

Estos elementos cumplen tres funciones básicas: control, orientación y gestión de las acciones de la organización. Algunas de estas funciones son cumplidas principalmente por ciertos elementos, sin embargo, en mayor o menor medida todos los elementos contribuyen a que la organización tenga control sobre sus acciones que tienen implicaciones éticas, a que dichas acciones se orienten en el sentido del cumplimiento de los valores institucionales, y a que haya una gestión consciente de tal clase de acciones, con agentes responsables de que no se dé contradicción y obstáculos entre las diversas disposiciones al interior de la organización.

La estructura de la organización también puede estudiarse desde tres dimensiones: tamaño, formalización y centralización (Schminke, 2001). El tamaño tiene que ver fundamentalmente con el número de integrantes, la centralización con la participación en la toma de decisiones, y la formalización con la puesta por escrito de los procedimientos y reglas de funcionamiento. De las tres dimensiones nos interesará principalmente la formalización, pues la mayor parte de los elementos de la estructura podrían presentarse tanto informalmente como formalmente.

## **Estructura y cultura de la organización**

Al lado de estos elementos de estructura las organizaciones poseen una serie de elementos valorativos y operativos que entenderemos como "cultura de la organización" (Dávila, 1999). Muchos de estos elementos no están formalizados (no tienen una expresión escrita), pero tienen un papel importante en la orientación, gestión y control de las acciones dentro de la organización. Asimismo, algunos de los elementos de la estructura ética tienen una fuerte relación con la cultura organizacional, como ocurre con las formas de liderazgo y socialización. Schein presenta los elementos de la cultura comprendidos en tres grupos a saber:

- a) Supuestos y creencias básicas compartidos por los integrantes de la organización, acerca de la realidad sobre la cual actúan;
- b) Valores, que se perciben como contenidos específicos deseables,
- c) Artefactos, creaciones humanas destinadas a la consecución de objetivos. En esta categoría puede encontrarse un grupo de especial que significa contenidos de cualquiera de los tres grupos, a los que llamamos símbolos.

Entenderemos entonces que la EE comprende un conjunto de artefactos éticamente relevantes usados por la organización para orientar, controlar y gestionar su desempeño ético. A título de hipótesis, suponemos que la EE inhibe o alienta los patrones de conductas éticas contenidos en la cultura de la organización. Entre la EE y la cultura se establecerán relaciones de alineamiento o no alineamiento entre los elementos culturales y las disposiciones de la estructura, los cuales se reflejarán en los desempeños de las organizaciones.

### **9.3 Caso exploratorio: Cultura y estructura ética en una organización de la sociedad civil de lucha contra el SIDA**

#### **9.3.1 Metodología**

El estudio de caso es primordialmente una aproximación cualitativa. Para realizar este estudio se seleccionó una organización percibida públicamente como "éticamente solvente" y que ha alcanzado un nivel de madurez institucional, suficiente para poseer una diferenciación organizacional que permita el manejo de todos los elementos de la EE y la cultura de la organización. El objetivo del estudio es reconocer los elementos de la estructura ética y la cultura de la organización.

Se procedió a la selección del caso usando los siguientes criterios:

- a) Madurez institucional. Se requiere un mínimo de profesionalización e institucionalidad en la organización que será estudiada, a fin de que sean operativos conceptos como "estructura ética" y "cultura" que serían inapropiados en una entidad con escasa diferenciación de funciones o de ambigua presencia frente al público. Se tomaron los criterios mínimos de institucionalidad indicados por el CEMEFI;<sup>11</sup>
- b) Solvencia moral. Introdujimos esta expresión para señalar un nivel suficiente de credibilidad o confianza generado por la organización de cara al público. El acceso libre a los documentos básicos de la organización, relativos a la gestión transparente (los cuales pudimos obtener vía internet) y el reconocimiento por parte de otras entidades que trabajan en su mismo campo. Asimismo, esta idea fue reforzada por la participación de la organización en varias redes dentro de su campo de trabajo, y el recibir de manera regular financiamientos de entidades públicas y privadas, y
- c) Tamaño de la organización: pequeña. Dado el acercamiento empírico y cualitativo que se pretende en este estudio es importante que el equipo pueda abarcar todos los aspectos relevantes de la organización a fin de definir de manera completa su cultura y estructura. Asimismo se buscó que mostrara una actitud receptiva ante el estudio dado que la cooperación de su parte era importante dado el tema a estudiar.

Finalmente, se escogió entre un puñado de posibilidades una organización del área de salud ubicada en el sur de la Ciudad de México.

---

<sup>11</sup> [www.cemefi.org](http://www.cemefi.org); consulta en octubre 14 de 2004.

### 9.3.2 Procedimiento

- a) Se hizo un análisis de la documentación interna de la organización sujeto de estudio, con el objetivo de captar los elementos formales de su estructura (ver apéndice “Revisión documental”);
- b) La fase de trabajo de campo duró seis meses, se realizó un taller inicial para obtener la aprobación del comité directivo de la organización, en el que se explicó los objetivos y metodología. Durante las primeras visitas se tomaron fotografías, grabaciones en video y se recogieron materiales impresos;
- c) La parte central del trabajo de campo, consistió en la realización de entrevistas a profundidad a todos los integrantes de la organización que podían tener el conocimiento detallado de los aspectos que se buscaron en el estudio. Dividimos a esta población en tres grupos: personal de tiempo completo, el presidente o director general y los coordinadores de las áreas organizaciones (7 personas); fundadores, que actualmente no tienen una colaboración fija con la organización, los primeros dos presidentes de la organización (2 personas); voluntarios con mayor involucramiento en la institución (8 personas). A algunos de los entrevistados del primer grupo se les pidieron dos o tres entrevistas con un espaciamiento de un mes entre cada una (ver tabla 2 de categorías para el análisis).

Para las entrevistas se realizó una guía semi estructurada a partir de los conceptos iniciales de cultura organizacional y estructura ética. Esta guía se ajustó en el primer mes de trabajo y sirvió como base para la elaboración de los otros instrumentos empleados en la segunda fase del trabajo;

- d) Se realizó una triangulación de los resultados de las entrevistas con los obtenidos de la aplicación de una encuesta para la que se emplearon dos cuestionarios semi estructurados. Se definieron dos poblaciones, la primera constituida por voluntarios de la organización y la segunda por los usuarios de sus servicios. Para el primer grupo se obtuvieron 19 respuestas de un total de 50 voluntarios que colaboran con la organización,
- e) Para la población de usuarios se obtuvieron 43 respuestas. Para ello se realizaron guardias todos los días durante tres semanas de un mes de trabajo normal y se solicitó que contestaran el cuestionario a todos los usuarios que se presentaron en el local de la organización, exceptuados aquellos que iban por primera o segunda vez. Hubo un número indeterminado pero pequeño de usuarios que no quisieron contestar el cuestionario. Asimismo estos cuestionarios eran contestados de manera anónima. Los dos cuestionarios fueron aplicados en el mismo lapso de tiempo.

### 9.3.3 Presentación de la organización

La organización que ha sido sujeto de estudio, fue fundada en el año 1987 como una asociación civil bajo las leyes mexicanas, con el objeto de difundir información y educación para la prevención del VIH y SIDA, en la Ciudad de México. El grupo inicial de cuatro personas se caracterizaba por tener muy buenas relaciones sociales, sea como personajes

de la vida cultural, médica o como altos funcionarios de la administración pública de salud. Esta condición permitió una buena capacidad de convocatoria inicial para que se sumaran otras personas de buena voluntad para colaborar en una iniciativa que se presentó en un ambiente de gran desconocimiento de la enfermedad y que ya estaba afectando de manera grave a la población mexicana, en particular a la población de varones homosexuales. En 1989 la organización recibió en donación por parte del gobierno de la ciudad un inmueble que hasta la fecha sigue siendo su sede única y su principal patrimonio. En la organización, a la que denominaremos en adelante la Organización, trabajan siete personas asalariadas y alrededor de sesenta voluntarios distribuidos en hasta doce servicios diferentes que incluyen: pruebas de laboratorio para detección de VIH, consejería psicológica, psicoterapia, consulta médica externa, enfermería, consulta de medicina y terapias alternativas, charlas y cursos de divulgación de información sobre VIH y SIDA. Una parte del trabajo muy valorada por los integrantes de la organización, la constituyen los proyectos de atención a la población afectada realizados en colaboración o con patrocinio de entidades públicas, principalmente.

En el año 2003 la Organización atendió a 3022 personas en el área de servicios de salud (consulta médica y atención psicológica), de los cuales 567 fueron mujeres y 2455 fueron hombres. En el 2002 el total de personas directamente beneficiadas por todas las actividades de la Organización fue de 20,344. Los activos de la Organización para el año 2002 sumaban \$ 380,582 pesos mexicanos (menos de 35 mil dólares americanos).

La Tabla 2 muestra el concentrado de las categorías que resultaron de la investigación en los dos aspectos fundamentales del estudio: cultura y estructura ética de la organización.

**Tabla 2. Categorías analíticas**

<b>1. Creencias y supuestos</b>	<b>2. Valores</b>	<b>3. Artefactos y símbolos</b>
I.1 Identidad	a. Diversidad sexual	Imágenes
a. Comunidad gay	b. Comunitarismo	a. Arcoiris
b. Historia propia	c. Laicismo	b. Listón rojo
c. Postura ante el VIH-SIDA	d. Altruismo	c. Logotipo
d. "Anidamiento"	e. Personalización	Casa
e. Especificidad	f. Sencillez	<b>4. Estructura ética Orientación</b>
f. Informalidad	g. Desarrollo profesional	a. Liderazgo
g. Apertura	h. Compromiso, congruencia	b. Socialización
h. Austeridad	i. Tolerancia	Gestión
Calidad del servicio	j. Amistad	a. Prácticas y usos
Semillero/fecundidad	k. Solidaridad	b. Organización
	l. Derechos humanos	c. Capacidad de análisis
	m. Honestidad	Control
	n. Confianza	a. Marco normativo
	o. Comprensión	b. Reglamentos y políticas internos
		c. Rendición de cuentas
		<b>5. Desempeño ético</b>
		Otros

Para efectos de la presentación de los resultados se ofrece, en primer término, los resultados de las entrevistas que son la base de la información, y después se completa con los datos que arrojaron los cuestionarios de voluntarios y usuarios. Los resultados para entrevistas están concentrados en el siguiente histograma:

Puede apreciarse visualmente que la mayor frecuencia de menciones positivas se da en torno a los valores, en segundo lugar aparecen los elementos de identidad y sólo en tercer lugar vienen los elementos de la estructura ética. A su vez, dentro de las menciones relativas a estos elementos, las relacionadas con la función de control son menores que las relacionadas con la orientación y la gestión. Es consistente con la apreciación cualitativa: se trata de una organización que tiende a la informalidad y la flexibilidad sobre las características opuestas de formalidad y rigidez. Mientras que el control es una función típicamente formalizada (aunque no exclusivamente), la orientación se consigue preferentemente por medios informales. Por otra parte, hay que decir que algunas de las entrevistas indicaron que esa flexibilidad es un rasgo positivo, que permite trabajar más agradablemente, mientras que otros apuntaron a la informalidad como una deficiencia.

### 9.3.3.1 Cultura de la organización: Creencias y supuestos

**Identidad.** Organización afín a la comunidad gay con una orientación de servicios a la población afectada por el VIH/SIDA, en un ambiente de informalidad y apertura (véase Tabla 3).

**Tabla 3. Creencias y supuestos acerca de la organización: menciones por orden de frecuencia**

Creencias y supuestos	Frecuencia (total = 65)	Frecuencia (-)* (total = 6)
1.1 Identidad	53	
Comunidad gay	10	
Historia propia	11	3
Postura ante el VIH-SIDA	8	
Informalidad	6	1
Especificidad	5	
Apertura	6	
Austeridad	2	2
Otros	5	
1.2 Calidad del servicio	9	
1.3 Semillero/fecundidad	3	

\* El signo (-) indica que la respuesta apuntó a un aspecto negativo o una deficiencia

Los rasgos definitorios principales de la identidad de la organización, se encuentran alrededor de su historia, en la que destaca el hecho de que surge, en primer lugar, como una respuesta de una parte de la sociedad afín a la población gay, ante lo que se percibe como un problema grave de salud que afecta a toda la población. Esta parte de la sociedad que da una respuesta está constituida de modo importante por individuos de aquella orientación sexual pero también por personas solidarias con ellos. Así, una de las características de identidad de la organización es su vocación de servicio no exclusivo pero, especialmente orientado a la población gay de escasos recursos económicos. Las primeras contribuciones vinieron de la población gay así como las primeras actividades se realizaron con esta población.

El perfil propio de la Organización se forjó bajo la influencia muy importante del liderazgo fundacional, entre otros factores, como la adaptación a las demandas del entorno. Concretamente, se pasa de una intención general inicial de ayudar por medio de donativos, a definir un programa operativo centrado en la prestación del servicio de detección, difusión de información, colaboración con otras instituciones, incorporando voluntarios para ello.

Hay cierta percepción de que en el "espíritu" fundacional, tuvo importancia la participación gay inicial que se ha conservado en cierto modo: como en el hecho de ser muy heterogéneos, pero con un ambiente de mucha comunión. La prioridad la tiene la atención a la problemática VIH/SIDA, pero hay siempre un segundo plano de conciencia de las problemáticas de diversidad sexual, discriminación y derechos humanos.

Estos últimos aspectos son tan importantes que definieron en su momento la figura legal asumida por la Organización, que vivió algunos años bajo el régimen de Institución de Asistencia Privada, el cual prometía mayor acceso a recursos económicos pero era visto como perteneciente a una tendencia más conservadora en moral y costumbres. Dicho régimen no era el inicial y fue abandonado después de algunos años para volver al régimen más libre de asociación civil.

La definición de las actividades y prácticas de la organización, también ha obedecido a un proceso histórico de acumulación. Se definió un plan operativo inicial en función de las necesidades más urgentes de la población, la consejería psicológica alrededor de la prueba de detección, la difusión de información básica y la atención médica, tanto en medicina convencional como en tratamientos alternativos más recientemente. Algunas de estas prácticas se han convertido en elementos importantes de socialización, así como la historia oral de la organización, ha devenido un elemento de identidad.

El término "especificidad" en la tabla de resumen, alude a una creencia que se puede expresar en la frase "atendemos a la gente que nadie más atiende." Una circunstancia preocupante y cotidiana es la escasez de recursos. Da la impresión de que casi todo lo que hay en la organización, como mobiliario y equipo, son donaciones de materiales ya usados. Al parecer la principal limitación que hay para ofrecer un servicio mejor, se encuentra en la escasez de medios. Designamos esta característica como "austeridad", dado que la organización ha aprendido a sobrevivir en condiciones mínimas, reutilizando continuamente los recursos. Sin embargo, el término no fue mencionado directamente durante las entrevistas como parte de la identidad de la organización.

La historia de la organización está marcada por la informalidad de los procesos desde su inicio. El trato es informal y hay un ambiente generalizado de camaradería y sencillez, comprende la valoración que se da a la relación entre las personas de la organización. No hay tratamientos ceremoniales, los procesos son muy poco formales y se busca con ello, al parecer, cierta clase de relación de confianza y compañerismo, acompañado de gran escasez de procedimientos formalizados en la administración y los reglamentos, que se nota en la estructura organizacional, como se muestra más adelante.

**Calidad en el servicio.** Se encontró en varias de las entrevistas realizadas, la creencia de que el servicio ofrecido por la Organización es de buena calidad, aun dentro de sus limitaciones de medios, y que incluso esta calidad ha mejorado con el paso del tiempo.

Como factor decisivo de esa buena calidad se mencionan los agregados no técnicos: como el trato humano, la calidez, el trato personalizado, la tolerancia y el respeto. También hay cierta conciencia, no forzosamente realizada de forma eficaz en todos los casos, de la prioridad que debe tener la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios.

En apoyo de esa creencia se argumentó la participación de la Organización como capacitadora de otras organizaciones, en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos.

**Semillero/fecundidad.** Se encuentra también la creencia de que la Organización ha sido origen de otras organizaciones y prácticas en su campo de trabajo, algunas de manera intencional y otras por imitación, en incluso alguna que se ha originado por defección de algunos antiguos colaboradores. Al ser la Organización una de las primeras organizaciones civiles dedicadas a la atención de la problemática de VIH-SIDA en la Ciudad de México, se puede encontrar ejemplos en este sentido, varios de ellos referidos en las entrevistas, que avalen esa creencia por parte de sus integrantes actuales.

### 9.3.3.2 Cultura de la organización: valores

En esta sección, encontramos el mayor número de categorías y el mayor número de menciones directas durante las entrevistas. Hay una relación bastante cercana entre las actividades de la organización y este conjunto de valores, al punto de constituir la mayor fortaleza de la organización y su rasgo diferencial (véase la Tabla 4).

\* El signo (-) indica que la respuesta apuntó a un aspecto negativo o una deficiencia.

**Tabla 4. Valores y símbolos de la organización: menciones por orden de frecuencia**

Categorías	Frecuencia (total = 94)	Frecuencia (-)* (total = 2)
2. Valores	86	2
Solidaridad	10	
Diversidad sexual	10	
Desarrollo profesional	10	
Tolerancia	9	1
Congruencia	9	1
Personalización	9	
Amistad	7	
Altruismo	6	
Laicismo	6	
Otros	6	
Derechos humanos	4	
3. Símbolos (casa)	8	0

**Tolerancia/respeto.** Es uno de los valores que apareció en más ocasiones dentro de las entrevistas, está muy vinculado con la idea de aprecio de la diversidad y de respeto. La tolerancia es vista sobre todo en este último sentido de aprecio positivo hacia la diferencia. Algunos de los casos más “fuertes” y conocidos dentro de la organización entran en este apartado, por ejemplo, el caso de dos recepcionistas voluntarios, uno enfermo y otro travesti que en distintos momentos permanecieron en sus funciones a pesar de cierta presión para removerlos en función de una “imagen pública”. Cabe mencionar que cuando se separan las entrevistas de staff y fundadores es la categoría con más menciones.

**Diversidad sexual.** claramente referida al valor positivo que se otorga a la contribución de la población gay dentro de la Organización, pero también a otras opciones sexuales, como heterosexuales, bisexuales, transgénero, sexo-servidores, travestis, con sus implicaciones en la vestimenta, apariencia, conductas, y otras manifestaciones.

**Congruencia, compromiso con lo que se dice.** El número de menciones es muy elevado, y lo encontramos sobre todo en relación con este particular grupo de valores. Hay numerosos ejemplos de congruencia en relación con temas como la no discriminación, el respeto, los derechos humanos y la actuación personal. Empero, como se verá más adelante, no forzosamente la congruencia se entiende en todos los casos por igual, cuando se involucran otros contenidos éticos que no son enumerados en esta tabla.

**Solidaridad.** se menciona este valor al referirse a la respuesta por parte de miembros de la organización en situaciones de crisis y de gran necesidad. Esto hace referencia a un fuerte sentido de solidaridad interna que se extiende al staff, los voluntarios y algunos usuarios.

**Desarrollo profesional.** lo encontramos repetidamente entre los integrantes de la organización, especialmente aquellos con estudios universitarios. Se menciona consistentemente como uno de los principales motivos de satisfacción por el trabajo realizado en la organización.

**Personalización.** se entiende como la prioridad concedida a la atención de cada persona, las personas concretas están por encima de las reglas e incluso de algunas consideraciones prácticas que puedan afectar la imagen más superficial de la organización.

**Laicismo.** Tratándose de un país mayoritariamente católico y enfrentando problemas como los que implica su campo de acción, es llamativo que la neutralidad frente a cualquier postura religiosa sea una de las características principales de la actuación de la organización. Ha habido y hay colaboraciones importantes de personas religiosas y de ministros de culto, pero aún así se considera que es importante mantener una identidad no confesional por parte de la organización.

**Altruismo.** encontramos muchas manifestaciones de ayuda a los demás, especialmente en algunos de los voluntarios entrevistados y como "vocación" de servicio entre los integrantes permanentes de la organización. Empero sólo aparece en octavo lugar como valor característico de la organización, llamativamente por debajo de otros como desarrollo profesional y laicismo.

**Amistad.** se alude varias veces como un valor que se encuentra fácilmente en la organización y que ha tenido un papel importante en su historia y funcionamiento, desde la constitución inicial de la organización por razones de amistad como en las relaciones personales que actualmente permiten la colaboración en un ambiente de confianza.

**Derechos humanos.** Son mencionados como un referente importante dentro de los valores de la organización pero más en especial en relación con temas como discriminación y diversidad. Los ejemplos que se ofrecieron aluden al trabajo realizado en el área operativa de derechos humanos, y a casos concretos que se han gestionado ante otras instituciones.

**Símbolos.** Aunque saltan a la vista en la sede física y en varios de sus impresos, los símbolos relacionados con la lucha contra el SIDA (listón rojo) o con la comunidad gay (arco iris), el único que aparece directamente en las entrevistas es el edificio mismo, la casa, sede de la organización. La calidez y trato humano están simbolizados en la figura de la casa, con un alto número de menciones positivas. Se ha procurado conscientemente por parte de los integrantes que la sede de la Organización mantenga el aspecto de una casa de amigos, para diferenciarla del ambiente y trato distantes de un hospital, en especial de un hospital público o estatal. Asimismo, la casa alude al refugio, al lugar donde se puede ser sí mismo sin temor a sufrir ninguna discriminación. Este símbolo se relaciona con una característica de identidad que llamamos "anidamiento" en el estudio, y que se refiere a esa dimensión casi familiar o doméstica, de trato espontáneo y de pequeña dimensión que percibimos en las entrevistas. Como se verá en los datos provenientes de los voluntarios, se relaciona con el "comunitarismo" o sentido de pertenencia al grupo en los valores distintivos.

### 9.3.3.3 Estructura ética

Las tres funciones de la estructura ética son cumplidas casi exclusivamente por elementos no formalizados (ver Tabla 12). Es consistente, por cuanto encontramos que la estructura organizacional es muy poco formalizada, tiende a ser sumamente flexible lo cual es posible debido al tamaño pequeño de la organización, al menos parcialmente, pero sobre todo debido a la fuerte carga cultural que encontramos.

Se advierte mucha flexibilidad en la organización. Por ejemplo, el intercambio por trueque, a veces singular, como recibir en donación ataúdes de una agencia funeraria y trocarlos por servicio médico en el Hospital General. Al parecer en ello hay un claro beneficio para los usuarios y se basa en las relaciones personales de los directivos.

Un aspecto a mencionar es la adaptación para enfrentar situaciones nuevas en mejores condiciones. Por ejemplo, la terapia para las familias surgió a partir de un caso crítico (travesti "de closet" seropositivo y su familia), que dio lugar a una especialización profesional de parte del coordinador de investigación y que permitió enfrentar después otros casos semejantes en mejores condiciones. Otro caso, es la aparición de las supervisiones como respuesta ante otro caso crítico, el de una consejera que se vio afectada por el resultado de una prueba que tenía que entregar, entonces se pasa de las juntas mensuales, que eran de carácter informativo muy general a las supervisiones semanales, que son mucho más detalladas y permiten más control, orientación y apoyo a los psicólogos.

Estas dos situaciones refieren a la capacidad de la organización para aprender y para adaptarse a las necesidades nuevas, si bien esto ha generado sólo un mínimo de elementos formales; es importante relacionar la escasa formalidad con la flexibilidad, la capacidad de adaptación y también la debilidad ante las fallas de "capital social". De tal suerte que tenemos una operación "financiada" en buena medida con capital social, a nivel de convicción, confianza y altruismo, pero con una estructura endeble, con las ventajas y desventajas que ello comporta. En cuanto a la tercera dimensión de la estructura, la centralización, veremos que este caso no se sitúa en ninguno de los dos extremos: ni hay una completa delegación de la toma de decisiones ni hay una completa centralización en la figura del director.

**Tabla 5. Categorías de estructura ética:  
menciones en orden de frecuencia**

<b>Categoría</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Frecuencia (-)*</b>
4.1 Orientación	20	-6
Liderazgo operativo basado en ejemplo y antigüedad	7	-3
Socialización informal	8	-3
Otros	5	
4.2 Gestión	25	-5
Organización flexible, adaptable	10	-3
Práctica y usos surgidos de adaptación y necesidades tradicionales e informales	11	-1
Capacidad de análisis, individual, no verificable	2	-1
Otros	2	-1
4.3 Control	13	-12
Marco normativo	3	-2
Rendición de cuentas	4	-3
Reglamentos y políticas internos	5	-5
Otros	1	-2

\* El signo (-) indica que la respuesta apuntó a un aspecto negativo o a una deficiencia.

**Orientación.** Es la función que encontramos más fuertemente. Los elementos de la estructura que encontramos de manera más clara son un liderazgo operativo basado en el ejemplo y la antigüedad y los procesos de socialización.

El liderazgo basado en el ejemplo, en particular el liderazgo de dos de los integrantes actuales más antiguos de la organización es muy fuerte: en ese mismo sentido, todos los miembros del consejo directivo tienen más de diez años de trabajo en la Organización. Además, los dos asociados con mayor antigüedad son el presidente y el director de proyectos, quienes concentran una buena parte del poder en la organización. Aquí hay una superposición de liderazgo moral y autoridad jerárquica.

Se aprecia que para la decisión de los asuntos hay un proceso no formalizado de consulta entre los directivos, en particular se hace la consulta con el Presidente, quien suele someter la propuesta a la consideración al menos de dos personajes más, el director de proyectos y el coordinador de psicología.

*Liderazgo.* El liderazgo histórico en la organización sentó las bases de su funcionamiento en la primera etapa, estableciendo el primer programa operativo, las bases para tener una organización que generase confianza y los contactos con otras instituciones. Esto ocurrió durante el primer año de actividades. A partir de ese momento, si bien hay un liderazgo jerárquico que puede recaer en tres o cuatro personas diferentes a lo largo de quince años, hay sobre todo un liderazgo operativo en el que una sola persona asumió las responsabilidades y las decisiones dentro de la organización. Esta persona formaba parte del grupo fundador de la organización llevando la parte de la operación y no como patrono, y continuó encabezando la operación hasta su separación de la organización en el año 2002. Esta continuidad permitió que la Organización mantuviera una operación regular, prácticamente sin cambio causado por las sucesiones en la presidencia del órgano directivo.

En este caso, hubo conciencia de las dificultades que se dan en las organizaciones de este tipo, para permitir el relevo en el liderazgo, y por ello es importante que a nivel de consigna informal, prevaleció el principio de que la Organización no era patrimonio personal de nadie, y que había que tenerse cuidado en la selección de un sucesor. En esta sucesión del liderazgo operativo, ocurrida después de quince años de trabajo, hubo cercanía de las figuras fundadoras al líder saliente para facilitarle el proceso.

El liderazgo operativo de la organización hasta el 2002 destacó algunas características que permanecen hoy, a saber: a) cierto tono de militancia gay; b) sentido de urgencia para la solución de problemas; c) flexibilidad en cuanto al cumplimiento de normas formales priorizando el logro de metas y, d) alto grado de socialización de las vivencias y problemas que se vivían en la organización.

**Tabla 6. Desplazamiento de liderazgo\***

	1987	1988	1989	1994	2002
Líder patrono (presidente)	Daniel	(Michel)	Lidia	Juan Mario	Froylán
Líder operativo	Juan Mario	Juan Mario	Juan Mario	Juan Mario	Froylán

\*Nombres ficticios

La Tabla 6 (“Desplazamiento de liderazgo”) muestra la sucesión del cargo de presidente de la Organización (líder patrono) y la del líder operativo. Hay una gradual desincorporación de los patronos en el trabajo de la organización hasta dejar el destino de ésta en manos del equipo operativo (nombres ficticios).

*Medios de socialización.* Se aprende cuál es la práctica correcta observando el ejemplo del predecesor, y eso incluye políticas no escritas. Las supervisiones parecen uno de los medios más importantes de la estructura ética en la Organización, consisten en una supervisión semanal detallada de los pacientes que cada uno de los voluntarios atiende, tanto en consejería como en terapia, por parte de los coordinadores de psicología y de investigación.

El proceso de inducción está parcialmente formalizado. Es tarea del área de psicología y comprende la capacitación para el trabajo de consejería, “así como el curso de aspectos básicos biopsicosociales”. Este último curso fue definido en una etapa temprana del trabajo y es obligatorio para todos los voluntarios de la organización.

Son frecuentes las celebraciones, tanto por motivos lúdicos tales como aniversarios, como por logros de la Organización. Las historias y narraciones sobre situaciones o hechos relacionados con la organización y con su historia también son socializadas de manera informal. Asimismo, un momento de socialización muy fuerte se compartía con la muerte de integrantes, tanto usuarios como sobre todo voluntarios, que provocaron respuestas muy “solidarias”.

**Gestión.** No hay una entidad que asuma explícitamente la función de coordinar los aspectos éticos entre las distintas secciones de la organización. Aparecen los rudimentos de un sistema de coordinación entre las áreas: cuando un usuario pasa a otro servicio, al menos el coordinador del área sabe del caso y hay un expediente único.

Se ve una debilidad en las condiciones del servicio. Dicho brevemente: que muchos de los voluntarios también son personas de escasos recursos económicos y que podrían verse beneficiados por algunos de los donativos. Al parecer, ha ocurrido en ocasiones que una parte de los donativos en especie se distribuye entre los voluntarios, aunque la intención original era dedicarlos enteramente a usuarios que viven con VIH.

La ejecución de las actividades deja un amplio margen a la iniciativa y responsabilidad de quien hace la propuesta o tiene la función. No existe algún mecanismo formal de supervisión (excepto para la prestación de los servicios), ni siquiera un mecanismo claro de consulta con los superiores jerárquicos.

*Organización.* La estructura de la Organización ha sufrido cambios a lo largo del tiempo para adaptarse a las necesidades del entorno y ocasionalmente para realizar propósitos nuevos. La estructura administrativa, o la debilidad de ella, afectan el funcionamiento ético. Se observa un proceso de adaptación muy importante. Por ejemplo, la coordinación de proyectos, a diferencia de las otras coordinaciones, surge como resultado de un propósito conciente, con objetivos definidos para una actividad relativamente nueva en la Organización: la captación de recursos provenientes de patrocinadores externos, a partir de 2001. Esto coincide con la pérdida del líder operativo histórico, lo que fuerza al equipo operativo a encontrar una nueva fuente de fondeo. En contraste, las otras áreas comenzaron a realizar sus actividades empujadas por la necesidad inminente y obvia de la prestación de los servicios originarios de la Organización, por eso no tenían un plan formal previo sino que se imponía la urgencia.

Algunas de las adaptaciones de la organización se debieron a colaboraciones con otras entidades, especialmente las de salud pública, que aportaban recursos valiosos en el momento, a partir de 1992-1993 en que se llegó a un arreglo que se conservó mucho tiempo, según el cual personal médico pagado por entidades públicas también atendía a usuarios de la Organización en las instalaciones de ésta. La adopción de otros procesos formalizados se debió a la colaboración con universidades para recibir prestadores de servicio social. La elaboración de reportes de actividades, data del tiempo en que la Organización se incorporó a la beneficencia pública; la organización dejó esa figura legal pero conservó los reportes parcialmente.

La relación con el patronato para fines operativos parece que no fue buena desde el principio. Hay varias alusiones en el sentido de que se quejaban de aspectos superficiales, como la decoración. Sin embargo, hubo al menos un periodo inicial en que se reunían quincenalmente y en el que cumplieron una importante labor de procuración de fondos y de movilizar otros recursos sociales a favor de la organización.

Hay una jerarquía mínima, una estructura muy horizontal, sin marcar la diferencia jefe-subordinado. Parecería que se trata de un propósito intencionado, de mantener esa horizontalidad. Al menos en parte es razonable por el pequeño tamaño de la organización, pero sí se distingue un núcleo directivo que tiene mayor influencia en la toma de decisiones, encabezado por el presidente de la Organización y los directores de proyectos y psicología. Las decisiones concernientes a cada departamento son tomadas al interior sin consultar a nadie más. En cambio, cuando la naturaleza de la actividad implica la vinculación de la Organización con el exterior, es necesario dar aviso a los compañeros explicando las

ventajas y desventajas del planteamiento. Empero, el procedimiento a seguir para ello no es muy claro.

*Prácticas y usos.* No hay muchos procesos formalizados ni existe un código de conducta publicado. En su lugar encontramos una serie de usos que han surgido de las experiencias vividas por la organización. La participación por parte del equipo operativo, constituido en un comité directivo o mesa directiva incluye la elección de cargos, incluso del presidente de la Organización. La práctica de tomar decisiones colectivamente fue adoptada desde el comienzo del trabajo por el líder operativo, aunque no para todas las situaciones. Aquellas más confidenciales o urgentes se decidían a juicio del líder operativo.

La participación va unida a la práctica de la delegación de responsabilidades hacia arriba y la ayuda subsidiaria: consiste en recurrir al coordinador o al superior del área para resolver una situación que parezca salirse de control durante la prestación de servicios. Asimismo, en los casos que se narran se ve que el superior no absorbe el caso solo, sino que lo comparte con otros integrantes experimentados y entonces se ponen en juego todos los recursos disponibles ante la situación de crisis. Este esquema se narra en algunos casos críticos (de la familia del travesti, en el caso de la prueba positiva, en el caso de Susana quien falleció en el servicio de enfermería, e incluso en el error de etiquetado repetido en una prueba de detección).

*Capacidad individual de análisis.* En el trabajo cotidiano son frecuentes las situaciones que implican un juicio ético de parte del prestador de servicios, tanto en psicología como en servicios médicos. También se han enfrentado, sobre todo en el pasado, situaciones críticas de confidencialidad, manejo de consecuencias (por ejemplo de un determinado resultado clínico en una familia), situaciones de enfermedad terminal y otras. Para estas situaciones no existe un código explícito ni unívoco en la Organización. Existen algunos criterios generales de responsabilidad personal y se deja en buena medida la solución de cada caso al juicio individual. Ello supone una importante capacidad individual de análisis ético por parte de las personas. Dicho juicio se va consolidando, de manera informal e indirecta, a través de los medios de socialización (inducción, capacitación, supervisión). Empero, no existe un medio de asegurarse de la capacidad de análisis ético de cada prestador de servicio.

**Control.** Esta es la función más débil de la estructura que encontramos. Los controles están típicamente asociados con la existencia de elementos formales, como líneas de responsabilidad y rendición de cuentas, marcos normativos, reglamentos y políticas. Ninguno de estos existe como un proceso formalizado y homogeneizado dentro de la organización.

Se especifica un procedimiento formalizado para informar sobre las actividades, consistente en la redacción y publicación en una carpeta de un oficio o memorando donde se detallan las actividades realizadas, el cual es firmado por todos los integrantes del cuerpo directivo. No se especifica de qué manera se solucionan las dudas, diferencias o desacuerdo que se puedan generar a partir de estos documentos. De hecho, encontramos durante la investigación que este "minutario" recoge todo tipo de materiales de manera indiferenciada, desde avisos de ausencias o vacaciones hasta propuestas y quejas por parte del equipo operativo.

*Marco legal.* Hay una conciencia clara de la norma oficial vigente que afecta las actividades esenciales de la organización: La Norma Oficial Mexicana para Prevención y Tratamiento del VIH-SIDA, en cuya elaboración tomó parte la Organización como organización consejera.

*Reglamentos y políticas.* Prácticamente todas son no escritas. Entre los principios que se respetan los hay de diferente clase o importancia. La confidencialidad en el manejo de la información de los usuarios es claramente el principio operativo más importante. No existe un código de conducta formal, aunque sí algunos principios informales, como los relativos a situaciones de acoso y defraudación: hay una actitud severa en cuanto a situaciones de aproximación física o acoso, pero aunque se han presentado al menos dos casos no hay una política escrita al respecto. No hay procedimientos claros sobre el manejo de los donativos, en particular aquellos en especie diferentes de los medicamentos. La oficina encargada de este aspecto tiene menos de un año de creada y carece de lineamientos. Tampoco hay claridad sobre las actividades realizadas. Para el trabajo interno hay unas cuantas reglas operativas establecidas por cada departamento para tareas específicas (para coordinar el uso del equipo de cómputo, por ejemplo).

*Rendición de cuentas.* Hay una intención muy clara, al menos en el nivel del discurso, de constituir una institución transparente y que rinde cuentas. Hay una declaración explícita en la página web de la Organización y se publica un resumen de sus estados financieros. También en el nivel de los testimonios hay declaraciones explícitas en el sentido de que a los pequeños donadores se les informa sobre el uso de sus contribuciones, así como hay alusión al deber general de informar a la sociedad. Sin embargo, en el presente hay muy pocos patrocinios de grandes fundaciones o de organizaciones internacionales, por lo que no se ponen en práctica los informes detallados que exigen esta clase de patrocinadores. Tampoco es clara la manera como se informa a los pequeños donadores.

Asimismo, al no existir un patronato ni organismo interno supervisor de las actividades, el equipo operativo no se ve obligado a rendir cuentas de su trabajo ante ninguna entidad, fuera del cumplimiento de las obligaciones fiscales generales. Claramente este es el aspecto más importante que advertimos como consecuencia de la ausencia de un consejo o patronato no operativo en la estructura de la organización. Para un resumen visual de los elementos de la estructura ética del caso ver la tabla 13 comparativa con el modelo de la OCDE.

#### 9.3.3.4 *Desempeño ético*

La historia de la Organización abunda en narraciones de ayuda a la población necesitada, con un alto grado de entrega personal, de espíritu de servicio y otros valores referidos. Esto además es una práctica cotidiana, pues es fácil advertir cómo se viven la tolerancia, la solidaridad y otros. Sin embargo, hay también situaciones sensibles que en el presente ponen a prueba la actuación ética de la organización, a nivel de deficiencias de la estructura:

a) Una situación, aparentemente recurrente, de falta de claridad en la destinación de los recursos producto de las actividades de la oficina de patronato, que potencialmente podrían dedicarse a fines no directamente relacionados con el objetivo básico de la Organización. Al no haber una planeación de actividades e ingresos previsible con un "etiquetado previo" claramente establecido, se abre la posibilidad de manejo incorrecto

de los recursos. La actitud del encargado de la oficina parece de gran compromiso, pero esta es una actitud personal que no tiene reflejo en disposiciones generales.

b) La falta de controles estrictos sobre el manejo de los recursos, deja mucho espacio para la acción de de agentes malintencionados, también desde dentro de la organización.

c) La urgencia de los medicamentos para los enfermos que no tienen acceso a los servicios de la seguridad social u otros, crea las condiciones para un mercado negro de medicamentos en el que la Organización se puede ver involucrada fácilmente. Hay una conciencia de que esa práctica no es correcta, e incluso hubo al menos un intento de denunciarla públicamente. Pero ante la necesidad de la gente, en su mayoría de escasos recursos y sometida a múltiples discriminaciones, hay un ambiente propicio al contrabando de medicamentos, que de alguna manera ha sido solapado por muchas organizaciones del medio.

No es fácil hacer un juicio ético sobre este punto. Hay un rompimiento de la legalidad por cuanto la reventa de algunos de los medicamentos, no es legal, pero desde el razonamiento de una ética de la responsabilidad, por cuanto se entienden las circunstancias y consecuencias que tienen estas acciones para los enfermos, o al menos para muchos de ellos en una situación de enorme vulnerabilidad, se puede estar dando un alivio muy importante a personas que sufren y, en último término, priorizando la vida y el sufrimiento humano sobre disposiciones económicas y administrativas de dudosa legitimidad. Cada situación es diferente pues, durante los últimos años de la enfermedad en México y a nivel internacional, se ha presentado el manejo de donativos de medicinas de organizaciones internacionales, medicamentos propiedad del Estado, medicamentos no usados por enfermos que los poseían legítimamente, e incluso medicamentos adquiridos ilegalmente.

*Contribuciones de los voluntarios y usuarios en el estudio.* Para recoger las contribuciones de los voluntarios que sólo asisten durante algunos periodos de tiempo, se utilizó un cuestionario semi estructurado. Aunque las respuestas no rompen la idea general de la cultura de la organización que encontramos en el análisis de las entrevistas al personal de tiempo completo (staff), sí surgen diferencias de énfasis en el grupo de voluntarios que contestó al cuestionario, respecto de aquel primer grupo.

La mayoría de las respuestas en los cuestionarios se refieren a la cultura y valores de la organización. Las frecuencias de respuestas para la cultura organizacional se muestran en la tabla 7. Los aspectos de la identidad de la organización que tienen mayor peso son el “anidamiento”, que entendemos como protección, cobijo por parte de la organización, tamaño pequeño y familiaridad; la apertura se refiere a la posibilidad de presentar sus ideas y propuestas, de sugerir libremente innovaciones o puntos de vista; asimismo es muy claro que es distintivo de la organización su manera de trabajar frente al problema del VIH-SIDA. Hay un grado alto de coincidencia con el grupo staff, especialmente en la postura frente al VIH, y en categorías de menor frecuencia como la historia propia de la organización, la comunidad gay, la informalidad, pero es llamativo que la mayor frecuencia entre los voluntarios esté tan relacionada con una característica “acogedora” de la organización, la cual relacionamos fuertemente con las dos categorías dominantes del grupo staff: la comunidad gay y la historia propia que se ha compartido, las cuales pensamos que reforzarían aquella característica que los voluntarios más jóvenes aprecian tanto.

**Tabla 7. Frecuencia de menciones en cuestionarios de categorías de cultura-voluntarios: creencias y supuestos**

Categoría	Frecuencia
1.1 Identidad	47
"Anidamiento"	21
Apertura	11
Postura ante el VIH- SIDA	9
Historia propia	3
Comunidad gay	2
Informalidad	1
Especificidad	0
Austeridad	0
1.2 Calidad del servicio	16
1.3 Semillero	0

En suma, la cultura de la organización en cuanto a creencias y supuestos es percibida básicamente del mismo modo por parte de ambos grupos, dado que la calidad en el servicio tuvo también una frecuencia muy alta. La única diferencia es la característica de ser "semillero" de otras iniciativas, la cual está relacionada con la historia de la organización, que posiblemente es menos conocida por parte de los voluntarios, la menor importancia de la "comunidad gay" en este grupo.

**Tabla 8. Valores de la organización atribuidos por los voluntarios**

Categoría	Frecuencia
2. Valores	103
Desarrollo profesional	17
Altruismo	16
Tolerancia	15
Comunitarismo	14
Amistad	13
Congruencia	12
Honestidad	6
Solidaridad	3
Diversidad	2
Personalización	2
Laicismo	1
Sencillez	1
Derechos humanos	1

En lo que respecta a los valores de la organización que encontramos por parte de los voluntarios, las categorías encontradas son básicamente las mismas, pero hay una diferencia en la jerarquización que se les da (véase la Tabla 8). Las dos frecuencias mayores se dan entre el desarrollo profesional y el altruismo, muy de cerca seguidos por la tolerancia y la contribución a la comunidad específica y la amistad. La diferencia con el grupo staff es que la tolerancia y el respeto son los valores más importantes, si bien el desarrollo profesional ocupa un lugar importante. La segunda diferencia más llamativa, es la relevancia que el grupo de voluntarios le da al altruismo como valor de la organización, que en el grupo staff sí comparece pero en quinto lugar. Esto nos hace pensar que en el perfil de los voluntarios los valores más importantes son el deseo de desarrollarse personalmente al mismo tiempo que se ayuda a otros, en tanto que en el grupo staff hay más identificación con un ideal o un propósito más particular que un deseo general de ayudar. Dado el antecedente de que cerca de un tercio de la muestra de voluntarios proviene de prestadores de servicio social, se puede esperar un sesgo a favor del aspecto profesional o laboral.

Sustancialmente se trata también de los mismos valores fundamentales en ambos grupos, con una diferencia de percepción en cuanto a la jerarquía que cada grupo establece entre ellos, más orientado al desarrollo personal en los voluntarios, y más relacionado con una idea de corte social en el grupo staff. La tercera contribución que solicitamos de los voluntarios se indagó a través de la pregunta “¿Qué aspectos considera que deberían mejorarse en la organización?”. Casi todas las respuestas se remitieron a los elementos de la estructura de la organización.

Por lo que toca a los usuarios de la organización, consideramos que constituían una fuente de menor importancia para el conocimiento de la cultura y estructura de la misma, pero que su percepción podría darnos algunos elementos para afinar la apreciación que podría conseguirse a través de las entrevistas hechas al staff y voluntarios. Las respuestas al cuestionario empleado para este fin se resumen a continuación (Tabla 9):

**Tabla 9. Cultura, valores y estructura de la organización desde la perspectiva de los usuarios**

Categoría	Frecuencia	Categoría	Frecuencia
Desarrollo profesional	17	Sencillez	1
Altruismo	16	Derechos humanos	1
Tolerancia	15		
Comunitarismo	14	4.2.3 Capacidad de análisis	0
Amistad	13	4.3 Control	0
Congruencia	12	4.3 Control (-)	-1
Honestidad	6	4.2 Organización (-)	-2
Solidaridad	3	4.2.3 Capacidad de análisis (-)	-4
Diversidad	2	4.0 Otros (-)	-12
Personalización	2	1.2 Calidad del servicio (-)	-22
Laicismo	1		

Se esperaban pocas respuestas que señalaran aspectos de la estructura de la organización, y en cambio se preveían menciones de aspectos culturales. Efectivamente, la mayor parte de las respuestas que no se refieren a la calidad del servicio en sí mismo aluden a aspectos culturales, tanto de identidad como de valores. Poniendo aparte las respuestas sobre el servicio, los elementos de cultura y valores más importantes en la percepción de los usuarios de la organización son el “comunitarismo”, que definimos como un sentido de pertenencia y protección por parte del grupo, la confianza que depositan en la organización seguido muy de cerca por la accesibilidad en los precios de sus servicios, la diversidad sexual que caracteriza a la organización, la comprensión que tiene hacia sus usuarios, la congruencia o compromiso con lo que se dice, la tolerancia que se vive y la solidaridad seguidos de otros factores de menor frecuencia. Por otro lado, no hay una tendencia clara a señalar un solo factor negativo o que pusiera en crisis los resultados obtenidos por otros instrumentos, exceptuado el número relativamente alto de respuestas que apuntan a deficiencias precisamente en la calidad del servicio prestado.

Los resultados de este grupo, los interpretamos en el sentido de que la percepción que principalmente mueve a los usuarios de la organización es la calidad que juzgan que tienen sus servicios, aunque no son óptimos en el sentido de que sí se señala de modo importante que hay carencias, pero poseen un perfil atractivo para ellos por la combinación

con un costo accesible con factores culturales que son bien apreciados, en particular un sentido de comunidad, confianza, comprensión y compromiso.

Entre las respuestas recibidas en la pregunta "¿Qué cosas cambiarías en la organización para mejorar su desempeño?" sorpresivamente encontramos tres que se refirieron a deficiencias de la estructura ética:

**Tabla 10. Aspectos a mejorar en la organización:  
respuestas de los usuarios**

	Calidad del servicio	Organización	Control	Otros	Total
Frecuencia de respuesta	20	2	1	8	31

La comparación de la idea de cultura resultante de los tres grupos estudiados de un cuadro básicamente coincidente, aunque con diferencias interesantes (ver Tablas 11a y 11b). La percepción de la identidad y creencias básicas de la organización es más detallada entre el staff de la organización y mucho menos entre los usuarios, pero sin contradicción, y aparece de manera importante la accesibilidad de los servicios ofrecidos, en términos de sus costos.

**Tabla 11a. Comparación de respuestas de staff, voluntarios  
y usuarios en cultura y valores de la organización**

Staff (n=17)		Voluntarios (n=19)		Usuarios (n =43)	
Cultura	Fr.	Cultura	Fr.	Cultura	Fr.
Historia propia	11	Anidamiento	21	Calidad del servicio	14
Comunidad gay	10	Calidad del servicio	16	Comunitarismo	24
Calidad en el servicio	9	Apertura	11	Precios económicos	17
Postura ante el VIH	8	Postura VIH	9	Postura ante el VIH	5
Informalidad	6	Historia propia	3		
Apertura	6	Comunidad gay	2		
Especificidad	5	Informalidad	1		
Semillero/ fecundidad	3				
Austeridad	2				

A nivel de los valores ocurre algo semejante. La coincidencia es muy grande entre los tres grupos con diferente jerarquización. La confianza en la organización por parte del grupo de usuarios ocupa el lugar principal, en tanto que también es muy claro el rasgo de la diversidad, que asociado con la tolerancia hace la mayor frecuencia, y la comprensión. El elenco de valores enunciado por el grupo de voluntarios es el mayor, aunque básicamente coincidente, y destaca el protagonismo del desarrollo profesional y el altruismo, especialmente porque este último no destaca tanto en el grupo staff.

**Tabla 11b. Comparación de respuestas de staff, voluntarios y usuarios en cultura y valores de la organización**

Valores	Fr.	Valores	Fr.	Valores	Fr.
Solidaridad	10	Desarrollo profesional	17	Confianza	18
Diversidad sexual	10	Altruismo	16	Diversidad sexual	12
Desarrollo profesional	10	Tolerancia	15	Comprensión	9
Tolerancia	9	Comunitarismo	14	Compromiso	8
Congruencia	9	Amistad	13	Tolerancia	8
Personalización	9	Congruencia	12	Solidaridad	8
Amistad	7	Honestidad	6	Amistad	5
Altruismo	6	Solidaridad	3	Personalización	3
Laicismo	6	Diversidad	2		
Derechos humanos	4	Personalización	2		
		Laicismo	1		
		Sencillez	1		
		Derechos humanos	1		

#### 9.4 Sobre los hallazgos: la organización interactúa con su entorno

Hemos encontrado mucho más útil, para comprender la realidad de la organización, el utilizar un modelo cultural en lugar de un modelo administrativo. La razón principal de ello se debe a la muy escasa formalización que hemos encontrado. Las reglamentaciones y procedimientos internos formalizados son mínimos, y en parte no operan efectivamente.

En este sentido, quizás el caso se asimila a la idea del tipo de institución “orgánica”, o con bajos niveles de formalización, mucha flexibilidad y pequeño tamaño (Schminke, 2001). Pero en sentido diferente a esa tipología, y también en congruencia con la literatura, encontramos un alto nivel de centralización, en este caso alrededor de un pequeño grupo directivo formado por tres o cuatro personas. Otra de las razones por las que el modelo cultural parece más explicativo es porque detectamos muchos elementos de carácter valorativo que explicarían por qué los integrantes de la organización se conducen de determinada manera, esto es, dedicando porciones significativas de tiempo al trabajo voluntario, o realizando un trabajo profesional a cambio de remuneraciones salariales inferiores a las del mercado. En la tabla 2 figuran algunos de esos valores.

La comparación del modelo de estructura ética de la OCDE y el modelo que encontramos en la Organización acusa grandes diferencias (ver Tabla 12). En el primero, los ocho elementos tienen un aspecto formal, y algunos también se manifiestan de modo informal, mientras que en el segundo solamente hay tres elementos formales. Los elementos informales en el modelo de la Organización son cuatro, y uno de ellos no coincide con los enunciados por la OCDE. En lugar de códigos de conducta formales, encontramos prácticas y usos tradicionales e informales.

Durante esta fase de la investigación ocurrió un hurto en la Organización. Esta experiencia se vivió de una manera traumática al interior, y en nuestra interpretación refleja uno de los riesgos principales que corre una entidad que carece de algunos mínimos formalizados

para el control y gestión de los recursos, pues es muy vulnerable al abuso de confianza, porque no existen medios para detectarlo oportunamente<sup>12</sup>. Al depositar la organización una buena parte de su confiabilidad en el buen juicio y la responsabilidad de cada participante, se hace necesario proveer a todos ellos alguna forma de capacitación o de herramientas para mejorar su capacidad de análisis ético personal, así como fortalecer su voluntad de actuar éticamente.

**Tabla 12. Estructuras éticas de las organizaciones**

Estructura ética modelo OCDE		Estructura ética de la Organización	
Elementos formales	Elementos informales	Elementos formales	Elementos informales
Marco legal		Marco legal	
Mecanismos de responsabilidad			
Escrutinio público			
Liderazgo	Liderazgo	Liderazgo	Liderazgo
Códigos de conducta			Prácticas y usos
Socialización	Socialización	Socialización	Socialización
Coordinación			
Condiciones de trabajo			
			Capacidad de análisis ético- personal

Es importante destacar que desde el comienzo, el trabajo de la Organización fue posible gracias a la contribución de muchas personas, algunas de ellas provenían de la población gay de la Ciudad de México, pero había una necesidad general muy acusada en el entorno social de contar con información y servicios que el Estado no estaba en condiciones de ofrecer por sí mismo. Pero desde el mismo Estado se dio respaldo muy importante a esta iniciativa, especialmente en los primeros años de trabajo que fueron también los primeros y más difíciles años de la enfermedad en México. En los años iniciales hubo incluso más ofrecimientos de ayuda voluntaria que capacidad para usarla en la organización.

Se contó con el respaldo de la Secretaría de Salud, en los primeros años, así como de las Secretarías de Hacienda y de Relaciones Exteriores, que dieron sin dificultades su aprobación para la constitución legal de la Organización y para concederle los privilegios fiscales usuales en México para las asociaciones civiles. Asimismo, la Organización tuvo un papel de interlocución privilegiado con la entidad pública de atención al VIH/SIDA a nivel nacional (Conasida). Estas condiciones permitieron que participara en proyectos de salud auspiciados por el Estado, así como en la definición de política pública (en concreto en la elaboración de la Norma Oficial Mexicana para prevención y tratamiento del VIH-SIDA). Asimismo, la donación más importante recibida por la organización vino del gobierno de la ciudad en el segundo año de actividades (donación de la sede). También aparecen los programas de desarrollo social del Estado durante el gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994) y la Organización comienza a competir para obtener recursos.

<sup>12</sup> El problema del "conflicto de interés" puede entenderse como una "situación en la cual una persona tiene un interés privado o personal, suficiente como para que se pueda sospechar influencia de éste en el ejercicio objetivo de su deber oficial" (MacDonald, C., MacDonald, M., Norman, W., 2002). Los problemas ocasionados por conflictos de intereses pueden inhibirse por medio de una estructura ética adecuada, pero también es evidente la necesidad de la formación ética individual.

Las condiciones cambiantes del entorno han obligado en repetidas ocasiones a la organización, a realizar adaptaciones en su estructura interna, en sus objetivos de trabajo y en sus actividades. Estas adaptaciones han surgido en varias ocasiones siguiendo el esquema de respuesta espontánea ante una situación de crisis, formación de una adaptación ex profeso y eventualmente adopción y generalización de la adaptación dentro de la estructura de la organización. Un ejemplo de estas adaptaciones son los elementos informales de orientación, gestión y control, como las prácticas y políticas no escritas. Otro ejemplo es la diversificación de los servicios ofrecidos por la Organización. Incluso hubo una corrección en su acta constitutiva acerca de su objeto propio, para que se ajustara a la realidad de la práctica, más de diez años después de su redacción original. Por consiguiente, parece importante destacar que se da entonces un proceso interno de producción de normas, como consecuencia del trabajo real de la organización. Empero, la falta de formalización de las normas deja un campo muy abierto a la actuación prudencial de los líderes, con los inconvenientes que derivan de tales situaciones discrecionales. Estos resultados nos hacen pensar que la fortaleza propia de este caso, y posiblemente de otros semejantes en su área de trabajo, se encuentra en las convicciones compartidas por sus integrantes, al tiempo que se relega a un segundo plano los factores de control, que se hace recaer entonces en la confianza y el compromiso.

Un cambio importante del entorno que afecta el trabajo de la Organización es la aparición de los primeros tratamientos farmacológicos eficaces para combatir al VIH. De un panorama inicial sin esperanzas para los enfermos, se pasa a luchar por el acceso a medicinas, y los temas de "empoderamiento" de los enfermos se vuelven prioridad en la agenda de las organizaciones. La Organización respondió a este cambio generando en su interior una nueva entidad dedicada a este fin del empoderamiento y el acceso a medicamentos. La aparición de los medicamentos también supuso el cuestionamiento público acerca de la capacidad de las organizaciones no gubernamentales para manejarlos.

La aparición del mercado negro de medicamentos a principios de los noventa provoca una adaptación en la Organización, se asume internamente de modo consensuado una determinada práctica, con pocos controles formales, que tiene malos resultados, pues se abre la posibilidad de conductas no honradas. La incapacidad para resolver satisfactoriamente este problema es una amenaza importante para el desarrollo de la organización.

El escritor Carlos Monsiváis ha dicho que las organizaciones de lucha contra el SIDA, forman la vanguardia moral de la sociedad mexicana. Esto es cierto desde el punto de vista de la contribución que han hecho y hacen a la sociedad en su conjunto, para enfrentar un problema de graves dimensiones y que, es bien sabido, implica más que una cuestión médica. El trabajo que hemos constatado en este estudio, ha puesto en juego con fuerza, valores de tolerancia, pluralismo, diversidad, respeto, amistad, frente a realidades brutales de enfermedad, pobreza, soledad, ignorancia, discriminación y miedo. Estas realidades despiertan nuestra simpatía hacia el trabajo de organizaciones semejantes a este caso.

Sin embargo, la entrega y la solidaridad no han sido siempre suficientes para impedir la defraudación, ni para evitar que la organización sea vulnerable éticamente. No todo el

desempeño ético en este caso es intachable. Hay faltas de orden ético que en ocasiones juegan peligrosamente cerca del límite de lo tolerable, que se pueden achacar a decisiones individuales pero que también han contado con la complicidad de una estructura ética débil en su función de control, carente de medios para detectar oportunamente y evitar acciones moralmente indebidas. Dado que el perfil de las pequeñas organizaciones civiles mexicanas sea semejante al caso que hemos descrito, es de temerse que algunas de ellas sean asimismo éticamente vulnerables. Al menos en este caso, el compromiso con los valores específicos que animan la cultura de la organización no ha sido suficiente para permitir un óptimo funcionamiento ético en todos los aspectos, y ha limitado el crecimiento y eficacia en el cumplimiento de la misión específica de la organización, pues la carencia crónica de recursos –exceptuada la colaboración voluntaria– se relaciona precisamente con esta incapacidad de gestionar eficientemente los recursos económicos.

## 9.5 Discusión y comentarios finales

Los resultados encontrados en otros estudios apuntan una explicación complementaria. Un estudio sobre organizaciones basadas en valores, preparado en 1995 por la New Economics Foundation, que comprendió organizaciones de Sudáfrica, Sri Lanka y Bolivia sugiere, a partir de sus resultados, que “la efectividad [de la organización] no está asociada con ningún grupo particular de valores o estructura, sino con el nivel de “coherencia con las reglas” de la organización” (Zadek, 1995:4). La perspectiva de ese estudio es orientar la investigación en este campo, en el sentido de ayudar a las organizaciones civiles a desarrollar métodos de trabajo que sean más ajustados a su creencias sociales y éticas, y en esa medida contribuyen a aumentar la eficacia de su contribución al desarrollo general.

Una de las consecuencias propuestas por Zadek es que no importa cuál sea la regla específica usada por una organización, sino el modo como esas reglas se construyen. De hecho, la misma norma que es útil a una organización en particular, puede ser nociva para otra. Dadas las limitaciones del estudio de caso, no es posible generalizar los hallazgos para otras organizaciones, pero sí podemos apuntar una coincidencia entre estas observaciones y las declaraciones que recogimos durante la fase empírica por parte de algunos voluntarios y usuarios, que apuntaron el peligro que representa la incongruencia entre los valores sostenidos por la organización, que son altamente estimados, y los desempeños concretos. En ese sentido, como señala el estudio referido, adoptamos la tesis de que la desviación respecto de los valores originales que animaron a una organización puede iniciar la decadencia de su efectividad.

Otro aspecto que puede confrontarse con estudios emprendidos recientemente sobre el “tercer sector” mexicano, es el de la formalidad/informalidad de las organizaciones. M. Layton (2004) ha llamado la atención sobre el impacto de la informalidad del sector no lucrativo en México. En general, su propuesta es que un nivel mayor de formalidad debería llevar a la generación de confianza generalizada y a formas de capital social que “tienden puentes” (bridging) entre la organización y otros agentes sociales, en tanto que la informalidad lleva a la falta de confianza y por tanto, a formas que capital social “que atan” (bonding) unen a los integrantes pero no les ayudan a relacionarse con otros

agentes.<sup>13</sup> Que el sector no lucrativo mexicano es mayoritariamente informal es un tópico muy conocido. Pero la tendencia continúa hasta muy recientemente (tabla tomada de Layton, 2004):

**Tabla 13. Evolución y tendencia de donatarias autorizadas versus número de organizaciones sociales**

Año	Donatarias autorizadas	Incremento (%)	Número de OSC	Incremento (%)	% de donatarias del total de OSC
1998	3636	0	8618	0	42.19
1999	3932	8.14	9283	7.72	42.36
2000	4207	6.99	10805	16.48	38.94

Como puede verse, el porcentaje que representan las organizaciones que alcanzan un nivel de formalización suficiente, para el estatus de donatarias autorizadas, es siempre menor de la mitad del total. ¿Cómo se relaciona la idea de estructura ética con las nociones de transparencia y rendición de cuentas? Desde el punto de vista adoptado en este trabajo, se trata de enfoques diferentes para un mismo problema. La transparencia y la rendición de cuentas son medios o instrumentos al servicio de los objetivos éticos de las organizaciones. Ninguna de las dos es un fin o un valor por sí mismo, sino que forzosamente se equilibran con otros medios también necesarios para la supervivencia y cumplimiento de la misión organizacional (efectividad, innovación). Por otro lado, tampoco han sido hasta hoy requisitos morales necesarios al modo como es necesaria la justicia, el respeto de los derechos humanos o el marco legal general. Asimismo, forman parte, o pueden formar parte, de los elementos de una estructura ética determinada. Una de las ideas más sugerentes que hemos encontrado en otros estudios similares al presente es que no hay fórmulas automáticas: la solución que funciona en un contexto puede no funcionar en otro. Desde luego, hay límites, ciertos patrones generales, pero la medida en que cada remedio se debe aplicar es una cuestión de prudencia terapéutica.

Si entendemos la transparencia de una manera muy amplia (y no puede olvidarse que el término es un neologismo en el lenguaje de la ética y la administración) la comparación con la vista –es transparente aquello a través de lo cual se puede ver–, apunta a un buen instrumento para aumentar la participación y el escrutinio públicos, y en principio esto debe ser bueno para las funciones de control. Asimismo, la rendición de cuentas sería un obvio elemento de control formal. Lo que queda por definir, y no es un asunto trivial, es quién, ante quién, cómo y hasta dónde debe rendir cuentas. Pero aún cuando estos dos elementos se dieran a plenitud, nos parecerían insuficientes para lograr la meta de una gestión positiva y propositiva de las organizaciones. Es más, se ha comprobado que el exceso de controles puede ahogar la iniciativa y la disposición para asumir riesgos y para innovar, aspectos que son también características deseables del trabajo de las

<sup>13</sup> “[Afirma] que la efectividad de la vigencia de la ley tiene un impacto crucial sobre una serie de desarrollos para la generación de capital social (...) que un régimen legal y fiscal inhóspito refuerza la prevalencia de organizaciones informales, que por consiguiente llevan a un mayor capital social “de ligadura” (bonding social capital)” Layton (2004), traducción propia. “Bonding- Bridging” capital son términos propuestos por Putnam (2003).

organizaciones de la sociedad civil. Desde nuestro punto de vista, el control es una función tan importante como la orientación y la gestión, y no hay que hipertrofiar ninguno de los elementos de la estructura.

Desde un punto de vista social más amplio, puede esperarse que el exceso de controles, que pueden manifestarse como exigencias excesivas de transparencia y rendición de cuentas, consume recursos escasos importantes para otras tareas de las organizaciones, y en general podrían ser contradictorias con la intención de fomentar la iniciativa y la participación de la sociedad civil en la vida pública. De otra parte, si los sistemas de transparencia y rendición de cuentas se perciben como complicados y poco beneficiosos, tendremos un obstáculo para que se dé una evolución de las organizaciones sociales hacia niveles de más alta institucionalización y formalización.

¿Más controles son iguales a más ética? Pensamos que no. En el caso que hemos estudiado nos parece claro que la función de control es débil y consideramos que debería incluir mayor formalidad en algunos elementos, como el establecimiento de un mínimo de procedimientos formales, en especial los relativos a la rendición de cuentas y el escrutinio externo. Pero la función de control no es lo mismo que establecer controles. La función de control debe facilitar que los integrantes de la organización puedan trabajar a favor de la realización de los ideales, metas, valores o misión, y esto debería lograrse por medios no represivos, que no inhiban la libertad y la iniciativa. Por el contrario, los controles directos se establecen porque no hay confianza y tienen una serie de costos directamente proporcionales. Los controles directos más bien son un indicador de la insuficiencia ética del grupo, no son el objetivo más deseable en cuanto a fortalecer la vivencia de la ética. Cuanto más confiable es el grupo, por cuanto es más ético, los controles son menos necesarios y los costos de agencia y de transacción bajarán<sup>14</sup>. De esta suerte, la función de control no sustituye a la ética, sino que debe apoyarla, promoviendo la disposición de los individuos a realizar mayores bienes y objetivos a partir de su trabajo.

Un último concepto que es conveniente relacionar con los temas expuestos anteriormente es el de "gobernanza" (*governance*). Como muestra minuciosamente Domingo (2004), el concepto es todavía emergente, muy ambiguo en la multiplicidad de significados que se le atribuyen, pero con mayor frecuencia se le piensa en términos de la administración, o bien una determinada estructura que gobierna (preferentemente un consejo o "board"), determinados valores ("accountability", transparencia, equidad), mientras que sus indicadores más socorridos muestran aún una mayor coincidencia con varios de los elementos de la estructura ética que hemos mencionado: políticas y procedimientos, liderazgo, personas comprometidas, etc. Sin duda es un enfoque diferente, de mayor alcance, pero entre ambos abordajes podrían establecerse conexiones provechosas, especialmente en lo que hace a la entidad responsable del gobierno, sea este un consejo directivo o patronato no-operativo (como ocurre en la mayoría de los casos estudiados por Domingo) u otro.

---

<sup>14</sup> "Costo de agencia", propuesto por Coase en 1937, nobel de economía (1991) y Williamson (1979).

La creciente preocupación acerca de temas como transparencia, rendición de cuentas y "accountability" podría evolucionar hacia una comprensión más amplia de las organizaciones, que pueda aprovechar los aspectos culturales y las reservas de capital social que ellas poseen, en nuestra opinión enormes, de manera que las fortalezcan, para mejorar su desempeño general y su gestión ética en particular. Falta trabajo de investigación para encontrar maneras de proveer estructuras éticas fuertes, basadas en los mejores elementos de la cultura organizacional de cada entidad. De esa forma, el compromiso valoral sería secundado por la estructura ética que convenga mejor a cada organización.

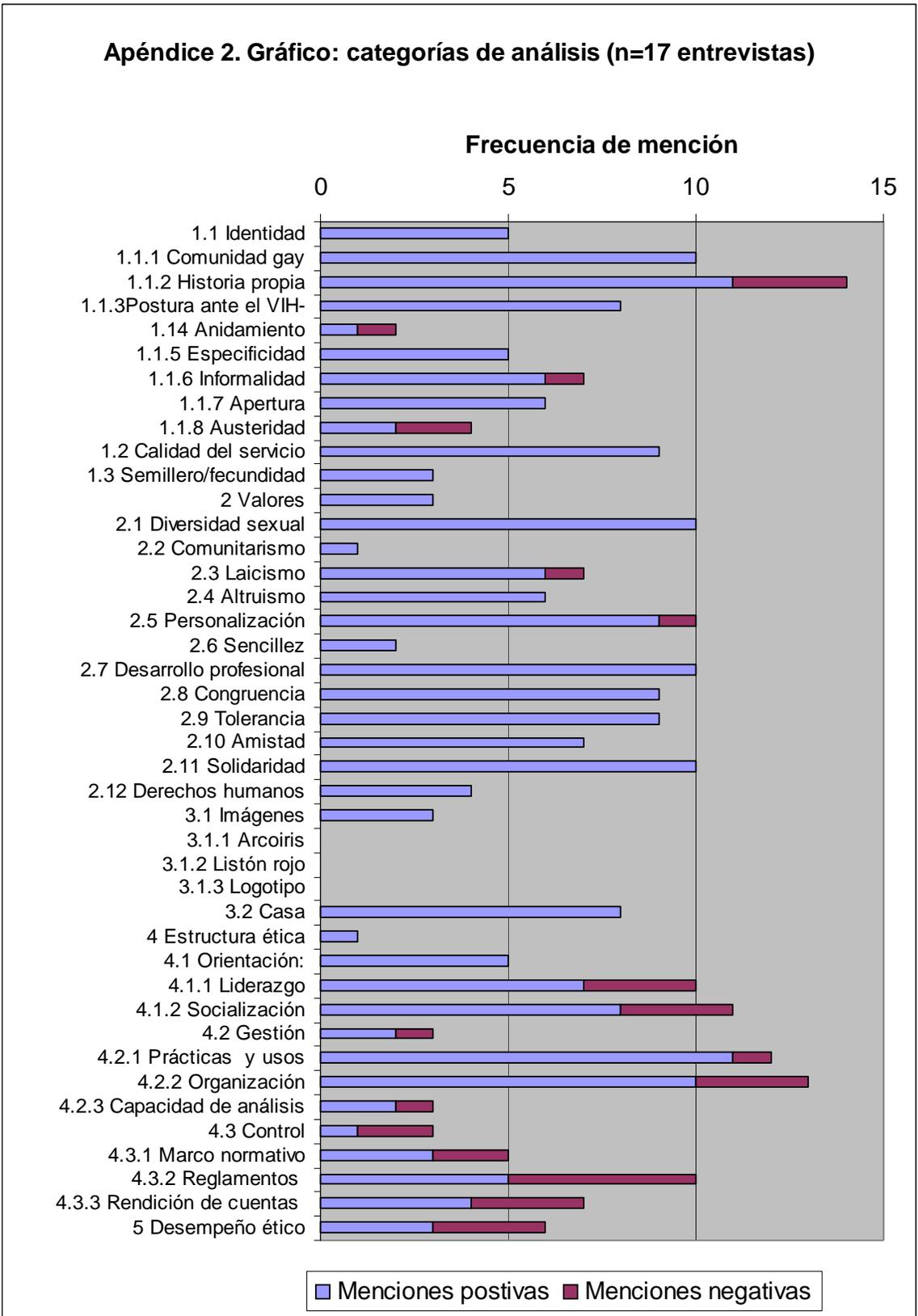
## Referencias bibliográficas

- AGARWAL, J., D. C. Malloy (1999), "Ethical Work Climate Dimensions in a Not-for-profit Organization: an Empirical Study", en *Journal of Business Ethics*, núm. 20, pp. 1-14.
- BARBER, Benjamin (1996), *Jihad versus McWorld. How Globalism and Tribalism Are Reshaping the World*, Nueva York, Ballentine Books.
- BROWN, Marvin T. (1992), *La ética en la empresa*, México, Paidós.
- DAVILA, Annabella; Nora H. Martínez (coord., 1999); *Cultura en organizaciones latinas*, México, ITESM-Siglo XXI.
- DOMINGO, María Oliva (2004); "Good Governance and the Third Sector in The Philippines: Meanings, Issues, and Challenges", en *6th International Conference of the International Society for Third Sector Research*, Ryerson University, Toronto, Canadá, Julio 10-14, promanuscrito.
- DRUCKER, Peter (1979), *La gerencia de empresas*, México, Hermes.
- ESCALANTE Gonzalbo, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- FUKUYAMA, Francis (1996), *Confianza*, Buenos Aires, Atlántida.
- KLIKSBERG, Bernardo (comp.) (2000), "Capital social y cultura", en *Claves estratégicas para el desarrollo*, BID-FCE, Buenos Aires.
- KOHLBERG, Lawrence (1997); *La educación moral según Lawrence Kohlberg*, Gedisa, Barcelona.
- LAYTON, Michael (2004); "Funding Sources for Civil Society in Mexico: Constructing a Matrix of Funders and Organizational Typology", en *6th International Conference of the International Society for Third Sector Research*, Ryerson University, Toronto, Canadá, Julio 10-14, promanuscrito.

- LUHMANN, Niklas (1996), *Confianza*, Barcelona, BUIA-Anthropos.
- MACDONALD, C., MacDonald, M., y Norman, W., (2002), "Charitable conflicts of interest", *Journal of Business Ethics*, núm. 39 (1-2), pp. 67-74.
- McKINNEY, Rebecca, y Howard Kahn (2004), "Lottery Funding and Changing Organizational Identity in the UK Voluntary Sector", en *Voluntas*, vol. 15, núm.1, Marzo 2004.
- ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), *La ética en el servicio público*, OCDE-MAP-Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- PORTOCARRERO, Felipe (2003), "Capital social, genealogía de un concepto", en *Memorias del Tercer Seminario Nacional de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, México, Centro Mexicano para la Filantropía-ITESM- Campus Ciudad de México.
- PUTNAM, Robert (1992), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- , (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, USA, Simon and Schuster.
- RAWLS, John (1996), *Liberalismo político*, F.C.E., México.
- , (1997); *Teoría de la justicia*, F.C.E., México.
- SCHMINKE, M. (2001), "Considering the Business in Business Ethics: An Exploratory Study of the Influence of Organizational Size and Structure on Individual Ethical Predispositions", en *Journal of Business Ethics*, Abril, vol. 30, núm. 4, p. 375.
- SCHWARTZ, Mark S.. (2002), "A Code of Ethics for Corporate Code of Ethics", en *Journal of Business Ethics*, 41, 1/2, Nov/Dic., pp. 27-43.
- USLANER, Eric (2002), *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press.
- VERDUZCO Igartúa, Gustavo (2003), *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*, México, El Colegio de México-Centro Mexicano para la Filantropía, México.
- ZADEK, Simon (1995), *Value Based Effectiveness. Organising NGO's for Value-Based Effectiveness*, The New Economics Foundation, London, UK, promanuscrito.

## Apéndice 1. Análisis de la documentación entregada por la organización

Considerando que para esta investigación, el análisis de la estructura ética debía contemplar la cobertura de una serie de requisitos mínimos determinados esencialmente por la legislación vigente y por los principios de operación, comúnmente aceptados, se incluyó una evaluación de la formalización de documentos y procedimientos.



### Apéndice 3. Análisis por categorías

---

#### *Creencias y supuestos*

---

Identidad:

Historia propia      En el currículum institucional se cuenta con un listado exhaustivo de los proyectos desarrollados con la participación de la Organización incluyendo: Participación en investigación, ponencias, conferencias, eventos de apoyo, etc. Esto refuerza la perspectiva de los integrantes de la Organización en toda su trayectoria de la conservación de las referencias temporales como un elemento de identidad. Se incluye además, una lista de los materiales publicados con apoyo de la Organización.

---

#### *Estructura ética*

---

Liderazgo.            Desde la perspectiva de la formalización (legal) del liderazgo de la Organización, el acta notarial del 11.2.2003 establece el consejo directivo integrado por: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocal.

Marco legal            Se muestra con formato del Departamento del Distrito Federal con fecha 21.6.1988 el registro en la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la, A. C. constituyéndose como una sociedad legal y con registro. Y con fecha 7.6.1987, en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se registra la organización como una Sociedad o Asociación de Carácter Civil, con el objetivo de "prevención del SIDA". La copia no es legible pero puede percibirse al calce la rúbrica.

Gestión:  
prácticas y usos      En el minutario puede encontrarse evidencia (carta del 2.2.2004) del rompimiento de la confidencialidad de un paciente.

Organización:        La Organización ha intentado llevar a cabo un proyecto para la conformación de un manual de procedimientos. Este esfuerzo no ha logrado lo que se pretendía. En la actualidad se cuenta con un procedimiento para las adquisiciones (que no parece demasiado formal). Ese parece ser el único intento de organización del trabajo de manera formal.

La documentación del currículum institucional incluye un organigrama simplificado que incluye los distintos "puestos" que existen en la Organización. No hace referencia a número de personas y no hay ninguna especificidad respecto a la distribución de las funciones que desempeña la Organización. Esto resulta particularmente relevante particularmente en el sector que trata los aspectos de salud. No hay estandarización, algunos se especifican con un "nombre de puesto" que podría referenciar al tipo de tratamiento o proceso, como pueden ser: "consejería pre-post, psicoterapia grupal, psicoterapia de pareja,

PAADOS". Por otro lado, se refieren a una actividad específica como "toma de muestra" y finalmente, en relación a la duración del paciente "estancia corta" (Organigrama Institucional).

Imagen institucional:

La página web a la que se hace referencia en el currículo institucional se encuentra en construcción. No es claro si es en proceso o tienen bloqueada la dirección y se construirá más adelante.

Control:  
Marco  
Normativo

El marco normativo (manuales de políticas y procedimientos internos) prácticamente no existe. La actuación dentro de la Organización se regula por observación directa y por la disposición de los integrantes a informar de las decisiones que toman. Esto puede apreciarse con la lectura del minutarior. En diversas ocasiones, las minutas resultan más bien memoranda que fluye en los distintos niveles de la organización y en casos, aparentan una presión emocional, más que un ejercicio del poder formal.

Un miembro del patronato y relaciones públicas envía el 26.3.2004 un memorando explicando su ausencia a una reunión y solicitando explicación por no haber sido invitado. Esto podría ser evidencia de la falta de un protocolo para las reuniones.

El "minutarior" contiene múltiples memorandos explicando ausencias del personal. En casos, hasta con ocho copias a ser distribuidas.

El 25.3.2004 XX envía un memorando explicando una situación previa y ofreciendo disculpas.

Todos estos puntos, hablan de una falta de estructuras formales y de un tratamiento de manera casuística a las diferencias, conflictos y alternativas a procedimientos (inexistentes) en la Organización.

Reglamentos  
y políticas  
internos

No existen, la evidencia encontrada en el minutarior refleja el carácter informal con el que se manejan todos los conflictos dentro de la Organización.

Rendición de  
cuentas.

2003. Hasta el momento desconocemos el estado que guarda su elaboración.

Los estados financieros no cuentan con ninguna explicación de las variaciones (en términos relativos) en los montos año con año. La estructura de cuentas refleja un gasto administrativo del 86% cuando se habla de un 10 a un 15% como aceptable en el rubro. Esto se debe a la conformación del catálogo. Al revisar el detalle de las sub-cuentas de gastos de administración se puede determinar que: 40% lo constituye la nómina (demasiado alto si se consideran estándares internacionales) y que sólo el 5.6% es el gasto en medicamentos.

Esto resultaría adecuado si la estrategia básica [determinada por la misión: "contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas afectadas por el VIH, el SIDA y/o por las infecciones de transmisión sexual (ITS)"] fuera claramente especificada con carácter de prevención únicamente. Sin embargo, en la visión se especifica a la intervención al mismo nivel (currículo institucional, p.4).

Por los puntos anteriores, cabe preguntarse por el método de registro de las donaciones de medicamentos. ¿Se maneja en un auxiliar por fuera de la contabilidad general? En cuyo caso, ¿cuál es la garantía de control que puede tenerse?

Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de septiembre de 2005  
Tiraje: 4,500 ejemplares

Edición a cargo de:  
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública  
(IFAI)

**Política y rendición de cuentas**

**Políticas de transparencia:**

**Políticas de transparencia:**

**Políticas de transparencia:**

**Políticas de transparencia:**

