

Documento de trabajo IDS 168

El mapeo de la rendición de cuentas: Orígenes, contextos e implicaciones para el desarrollo *

Peter Newell y Shaula Bellour

Octubre de 2002

TRADUCCIÓN DE ROSA DELIA CAUDILLO Y GERARDO ALATORRE

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO
Brighton, Sussex BN1 9RE
INGLATERRA

* Documento preliminar elaborado para el Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo en Ciudadanía, Participación y Rendición de Cuentas

Resumen

Este documento ofrece una visión general sobre los usos y aplicaciones políticas del término “rendición de cuentas”¹ en el discurso y las prácticas de desarrollo contemporáneas. La primera parte aborda los orígenes históricos de los diversos y contradictorios recuentos sobre el tema, y lo que significa rendir cuentas para los actores y los procesos en que están inmersos. La segunda sección versa sobre las herramientas, estrategias y procesos de rendición de cuentas en escenarios formales e informales, evaluando el papel de la ley, de la protesta y de una diversidad de enfoques gerenciales para la creación de mecanismos de rendición de cuentas. La tercera sección analiza la manera en que los recuentos sobre una diversidad de prácticas de rendición de cuentas se refieren a los actores clave del desarrollo, tradicionalmente al estado-nación, pero también cada vez más a la autoridad pública en los niveles supra y sub-estatal así como a los sectores privado y no-gubernamental.

El argumento que aquí se desarrolla es, en primer lugar, que en el derecho a exigir y en la capacidad y disposición para responder a dichas exigencias, se expresan relaciones de poder. El hecho es que la función misma de la rendición de cuentas es asegurar que quienes ejercen el poder a nombre de otros asuman la responsabilidad de sus actos. En segundo lugar, estas relaciones de poder tienen una dinámica de flujos, que refleja las conflictivas relaciones entre los actores del estado, de la sociedad civil y del mercado. Estas relaciones por un lado generan y por el otro limitan las posibilidades de nuevas formas de rendición de cuentas en la medida en que producen transformaciones concretas en la organización de la autoridad política.

Más allá de lo material y lo político, encontramos en el nivel discursivo que los patrones de poder se ven fortalecidos por las nociones vigentes de rendición de cuentas y las atribuciones que suponen. Estos recuentos, producto de un conjunto particular de circunstancias históricas y materiales, validan algunas formas de poder y deslegitiman a otras. Lo que nos ayuda a comprender las distintas expresiones de las políticas de rendición de cuentas en diversos contextos, ámbitos temáticos y en su aplicación a la gama de actores del desarrollo es la interacción entre la acción política, el cambio material y las prácticas discursivas. Estas interacciones también ofrecen elementos para comprender el papel de la rendición de cuentas en la construcción general del concepto de ciudadanía y en los discursos sobre los derechos, en quiénes definen estos derechos y en lo que ello implica para los pobres.

¹ N.T. El término en inglés es “accountability”. En esta traducción hemos empleado, además de la expresión “rendición de cuentas”, el término “transparencia” y la expresión “responsabilidad social”; el sentido que se le da a la rendición de cuentas no sólo incluye la transparencia en el uso de los recursos monetarios sino también en la toma de decisiones y en las acciones realizadas.

Índice

	Resumen	iii
	Prefacio	vii
1	Rendición de cuentas y desarrollo: una revisión general	1
2	Recuentos y discursos de la rendición de cuentas	1
	2.1 Conceptualización de la rendición de cuentas	1
	2.2 Discursos sobre la rendición de cuentas	3
3	Estrategias y procesos de rendición de cuentas	6
	3.1 Rendición política de cuentas	8
	3.1.1 <i>Aplicación efectiva de la rendición de cuentas</i>	9
	3.1.2 <i>El gobierno de la ley</i>	10
	3.2 Rendición gerencial de cuentas	11
	3.3 Procesos de rendición de cuentas	12
4	Actores, escenarios y rendición de cuentas	13
	4.1 Rendición pública de cuentas	13
	4.2 Rendición de cuentas de las instituciones internacionales	16
	4.3 Rendición de cuentas en las ONGs	18
	4.3.1 <i>Categorías en la rendición de cuentas de las ONGs</i>	19
	4.4 Rendición de cuentas en las corporaciones	22
	4.4.1 <i>Presión externa hacia la responsabilidad corporativa</i>	25
5	Conclusión	27
	Bibliografía	29

Prefacio

Este documento fue elaborado para el Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo en Ciudadanía, Participación y Rendición de Cuentas (CID-Ciudadanía), un proyecto internacional conjunto de investigación dedicado a explorar las nuevas formas de ciudadanía que se requieren para hacer efectivos los derechos de los pobres. El programa del CID-Ciudadanía prioriza el trabajo colaborativo trascendiendo fronteras nacionales, institucionales y disciplinarias, y asumiendo un enfoque que combina la investigación, el desarrollo institucional, la divulgación y la influencia en las políticas.

El CID-Ciudadanía agrupa a más de 50 investigadores de instituciones de investigación y grupos de la sociedad civil ubicados en Bangladesh, Brasil, India, México, Nigeria, Sudáfrica y el Reino Unido. En el Reino Unido la coordinación está a cargo del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo (IDS por sus siglas en inglés); en Bangladesh es asumida por el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de Bangladesh (BIDS); en Brasil por el Centro Brasileño de Análisis y Planeación (CEBRAP); en la India por la Sociedad para la Investigación Participativa en Asia (PRIA); en México por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM); en Nigeria por el Centro de Teatro para el Desarrollo de la Universidad de Ahmadu Bello (TFDC) y en Sudáfrica por el Centro de Estudios Sudafricanos/Escuela de Gobierno de la Universidad de Western Cape (UWC).

El principal financiamiento del CID-Ciudadanía proviene del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Para más información, por favor visiten el Sitio Web del CID-Ciudadanía: www.ids.ac.uk/drc-citizen/

1 Rendición de cuentas y desarrollo: una revisión general

Este documento ofrece una visión general sobre los usos y aplicaciones políticas del término “rendición de cuentas” en el discurso y en las prácticas de desarrollo contemporáneas. La primera parte aborda los orígenes históricos de los diversos y contradictorios recuentos sobre el tema, y lo que significa rendir cuentas para los actores y los procesos en que están inmersos. La segunda sección versa sobre las herramientas, estrategias y procesos de rendición de cuentas en escenarios formales e informales, evaluando el papel de la ley, de la protesta y de una diversidad de enfoques gerenciales para la creación de mecanismos de rendición de cuentas. La tercera sección analiza la manera en que los recuentos sobre una diversidad de prácticas de rendición de cuentas se refieren a los actores clave del desarrollo, tradicionalmente al estado-nación, pero también, cada vez más, a la autoridad pública en los niveles supra y sub-estatal así como a los sectores privado y no-gubernamental. A partir de esta discusión, la sección de conclusiones explora los vínculos entre la rendición de cuentas, la participación y la ciudadanía.

El argumento que aquí se explora es, primero, que la capacidad de demandar y ejercer la rendición de cuentas implica poder. En el derecho a exigir y en la capacidad y disposición para responder a la demanda de rendición de cuentas hay relaciones de poder implícitas. El hecho es que la función misma de la rendición de cuentas es asegurar que quienes ejercen el poder a nombre de otros respondan por su propia conducta. En segundo lugar, estas relaciones de poder tienen una dinámica de flujos, que refleja las conflictivas relaciones entre los actores del estado, de la sociedad civil y del mercado. Estas relaciones por un lado generan y por el otro restringen las posibilidades de nuevas formas de rendición de cuentas en la medida en que producen cambios materiales y modificaciones en la organización de la autoridad política.

Más allá de lo material y lo político encontramos en el nivel discursivo que las formas de ejercitar el poder se justifican y fortalecen por las nociones vigentes de rendición de cuentas y las atribuciones que suponen. Estos recuentos, producto de un conjunto particular de circunstancias históricas y materiales, validan algunas formas de poder y deslegitiman a otras. Lo que nos ayuda a comprender las distintas expresiones de las políticas de rendición de cuentas en diversos contextos, ámbitos temáticos y en su aplicación a la gama de actores del desarrollo, es la interacción entre la acción política, el cambio material y las prácticas discursivas. Estas interacciones también ofrecen elementos para comprender el lugar de la rendición de cuentas en la construcción de la ciudadanía en el nivel más amplio de los discursos sobre los derechos, en quiénes definen estos derechos y en lo que ello implica para los pobres.

2 Recuentos y discursos de rendición de cuentas

2.1 Conceptualización de la rendición de cuentas

En la medida en que el estudio de las prácticas de rendición de cuentas en el desarrollo nos lleva de hecho a analizar cómo controlar el ejercicio del poder, podemos considerar los debates contemporáneos como una continuación de las preocupaciones que han movido a la filosofía política durante varios siglos. Empezando por los filósofos antiguos, los pensadores políticos se han cuestionado sobre las formas de acotar el poder, prevenir sus abusos y sujetarlo a las reglas establecidas (Schedler *et al.* 1999: 18).

Actualmente, la noción de rendición de cuentas expresa una continuación de estas preocupaciones, buscando aplicar verificaciones, supervisiones y restricciones institucionales al ejercicio del poder (Schedler *et al.* 1999: 14). Implica, por un lado, el hecho de *asumir la responsabilidad* por las acciones emprendidas y, por otro, la *posibilidad de garantizar una efectiva aplicación* (castigos o sanciones para un desempeño deficiente o ilegal) (Goetz y Jenkins 2001).

Durante la última década, el lenguaje de la rendición de cuentas se ha vuelto cada vez más importante en los debates del desarrollo. Se ha integrado al discurso de innumerables donantes internacionales e instituciones académicas y se ha convertido en un concepto maleable y muchas veces confuso, con connotaciones cambiantes según el contexto y la agenda. El uso vigente del término en los años recientes se origina en los cambios en el pensamiento estratégico de agencias claves del desarrollo, en particular con respecto al estado, y en relación con la importancia de crear mecanismos de rendición estatal de cuentas ante los ciudadanos (Goetz y Gaventa 2001). En este sentido, las concepciones respecto a la rendición de cuentas y a las formas de instrumentarla adecuadamente deben verse como resultado de un conjunto peculiar de circunstancias políticas e históricas. A pesar de que la expresión ‘rendición de cuentas’ generalmente se refiere a hacer que los actores asuman la responsabilidad de sus acciones, inmediatamente surgen preguntas tales como: ¿para qué la rendición de cuentas?, ¿por parte de quién? y ¿ante quién? (Cornwall, Lucas y Pasteur 2000: 1). Las decisiones respecto a la manera en que ha de aplicarse y a los actores y procesos que involucra suponen el poder para definir las agendas y cierto grado de autoridad para exigir a otros que rindan cuentas.

La generalizada apropiación de la expresión rendición de cuentas significa que ‘su campo de aplicación es tan vasto como su potencial para generar consenso’ (Schedler *et al.* 1999: 13). Para algunos, no existe diferencia entre los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y confianza (Cornwall, Lucas y Pasteur 2000: 3). A menudo se emplean, como conceptos similares a la rendición de cuentas, los de interlocución, apertura, responsabilidad y representación (Przeworski, Stokes y Manin 1999: 8), y en su uso cotidiano se asocia a otros términos como los de vigilancia, monitoreo, supervisión, control, verificación, limitación, visibilidad pública y sanción (Schedler *et al.* 1999: 14). Debido su amplio espectro de utilización, una rendición efectiva de cuentas implica retos respecto a dónde asignar y ubicar la responsabilidad sobre las decisiones, cómo diseñar mecanismos efectivos para generar respuestas y garantizar una efectiva aplicación ², y cómo priorizar entre varias relaciones de rendición de cuentas. La rendición de cuentas se refiere entonces a la construcción de un código de conducta y desempeño y a los parámetros para evaluarlos (Day y Klein 1987: 2). Esto sirve para definir las expectativas y ordenar las relaciones sociales ubicándolas dentro de un marco de aplicación reconocido y aceptado.

Construir la rendición de cuentas implica, por lo tanto, definir las relaciones entre actores (Day y Klein 1987: 5), así como delinear efectivamente las posiciones respectivas de poder. Para aplicar los principios de rendición de cuentas se requiere definir quién tiene el poder para exigir cuentas y quién está obligado a dar explicaciones sobre sus actos. En esta acepción de rendición de cuentas, como señala

² N.T. El término en inglés es “enforcement”.

Schedler, 'la rendición de cuentas es un asunto de ingerencia, no de sujeción'; es un asunto de quienes ejercen poder y no de quienes están subordinados a él (Schedler *et al.* 1999: 20). En el fondo, la falta de poder se expresa como la incapacidad para lograr que alguien asuma responsabilidad por lo que hace. Una noción alternativa del poder ofrece una visión más matizada de la relación entre el agente y el sujeto ³, en la cual los subordinados están implicados en las relaciones de rendición de cuentas. Esto no sólo se debe al hecho de que los actores poderosos les atribuyen un papel de sujeción, lo cual acentúa su falta de poder. Más bien, concibiendo al poder como algo que permea toda la vida social, una perspectiva alternativa postula que el poder no encarna en los actores, sino que se manifiesta en procesos sociales que hacen de ciertos actores los depositarios "naturales" del poder y de otros los receptores pasivos de dicho poder. Estos procesos sociales definen la autoridad y la legitimidad, y crean los roles sociales del depositario legítimo del poder público y del ciudadano pasivo en cuyo nombre se ejerce el poder. Pero estos procesos no son hegemónicos y pueden cuestionarse. Aún los más poderosos especuladores del poder necesitan cierto grado de apoyo público, consentimiento o cuando menos cooperación. Tanto los rituales como las ejecuciones, los juicios y las audiencias, son demostraciones de poder cuyo propósito es limitar los desacuerdos y obtener apoyo y legitimidad de parte de aquéllos en cuyo nombre se ejerce el poder (Foucault 1980). Y más aún, las expresiones de desaprobación ante los abusos de poder muchas veces no pueden expresarse públicamente y en cambio se traducen en pequeños actos de sabotaje, de falta de cooperación o de sarcasmo dirigido hacia los poderosos. El trabajo de Scott (1985) sobre las armas de los débiles ofrece ejemplos de cómo se dan en la práctica estas estrategias.

2.2 Discursos sobre la rendición de cuentas

Ciertamente, la construcción de la rendición de cuentas, es decir la definición de los derechos y deberes que se derivan de las relaciones de rendición de cuentas, es un proceso político impulsado desde las agendas económicas y políticas de mayor nivel. El hecho de que se enfatice la rendición estatal de cuentas puede comprenderse tomando en cuenta, por un lado, las nociones vigentes respecto a cómo debe ser la relación entre los estados y los mercados, y, por otro, los supuestos de la ideología neoliberal en torno a la ineficiencia y la falta de responsabilidad de los estados frente a las necesidades de los ciudadanos, vistos como consumidores. El enfoque mercantil de la rendición de cuentas se expresa en el hecho de que muchas veces se considera a las funciones del estado como equivalentes a la 'prestación de servicios', siendo ésta una táctica que permite a los defensores del mercado argumentar que los actores privados pueden proveer los mismos servicios con mayor efectividad en costos y mayor eficiencia.

No hay que soslayar la importancia que tienen la terminación de la guerra fría y la ampliación de la democracia en cuanto a los debates sobre la rendición de cuentas. El triunfo de la democracia liberal, uno de cuyos requisitos previos es, desde ciertos puntos de vista, el capitalismo de mercado, y el discurso concomitante sobre el final de la historia (Fukuyama 1991), han ayudado a fortalecer la idea de que la rendición de cuentas florece cuando las democracias liberales operan codo a codo con el mercado libre. Se

³ N.T. Aquí el término 'sujeto' se emplea en su sentido de 'subordinado', en una relación de sujeción.

considera a los procesos políticos abiertos y participativos como un mecanismo seguro para vigilar el ejercicio del poder totalitario. En muchos sentidos ésta es la lección que se desprende del papel decisivo de los movimientos sociales en el derrumbe de los regímenes autoritarios de Europa Oriental.

Más adelante se sostiene que, a pesar de la resistencia de algunos sectores, tiende a ganar terreno la noción de que los actores privados y no gubernamentales del desarrollo deberían sujetarse en buena medida a los mismos requerimientos de rendición de cuentas que se exige de los gobiernos. Sin embargo no puede negarse que, hasta ahora, los estados han sido el principal objeto de los debates sobre la rendición de cuentas y el desarrollo. La retórica de la rendición pública de cuentas se ha desarrollado paralelamente a otros procesos: la creciente popularidad de los nuevos enfoques sobre la administración pública y la renovada atención a la burocracia y la administración estatal asociadas con la agenda de ‘buena gobernanza’⁴ promovida por los donantes (Cosidine 2002). Pueden encontrarse en Goetz y Gaventa (2001) ejemplos de la gama de estrategias adoptadas para fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las necesidades de los pobres y los factores que en ello intervienen; se describen con más detalle en la siguiente sección, sobre estrategias y procesos de rendición de cuentas. Sin embargo, sigue siendo cierto que los donantes clave, tales como el Banco Mundial, han dicho poco sobre ‘el potencial de la sociedad civil para participar directamente en las instituciones de rendición horizontal de cuentas’ (Goetz y Jenkins 2001: 3), validando únicamente la supervisión del trabajo de unas agencias estatales por parte de otras agencias estatales.

Sin embargo, cada vez se cuestiona más lo apropiado de este enfoque pues con creciente frecuencia las decisiones y acciones sobre las que los gobiernos deben rendir cuentas son resultado de negociaciones y acciones de actores del sector privado y otros actores ajenos al gobierno. El rápido desarrollo de las transacciones económicas transfronterizas en términos de mercados, producción y finanzas, ha conllevado cambios en la autoridad política en los niveles nacional e internacional, y su resultado ha sido la modificación de muchos de los escenarios tradicionales de rendición de cuentas. Esto ha generado una renegociación de las relaciones entre el estado y el mercado y una modificación en las relaciones entre actores tales como las compañías transnacionales, las ONGs y las organizaciones internacionales. Además de los cambios en la relación entre el gobierno y la iniciativa privada, que se han claramente caracterizado por un crecimiento en los flujos de recursos administrados por entidades privadas y por una modificación en el poder y la influencia relativa de los estados y los mercados, también se ha expandido significativamente la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. Esto ha llevado a algunos a explorar el potencial de la “regulación civil”, como un conjunto de mecanismos de rendición de cuentas basados en la sociedad y cuyo objetivo es hacer que el sector corporativo rinda cuentas de sus acciones (Newell 2000b; Bendell 2000).

Como parte de esta tendencia, están desarrollándose nuevas relaciones entre sectores que anteriormente poco tenían que ver; entre ONGs y empresas; entre municipios y bancos; entre

organizaciones internacionales y grupos ciudadanos (Edwards 1999: 17). Esto ha dado lugar a un conjunto más complejo y denso de obligaciones y responsabilidades entre distintos actores en el campo del desarrollo y ha creado oportunidades para la construcción de nuevas modalidades de rendición de cuentas, aunque también, por otro lado, nuevas “lagunas en la rendición de cuentas”. Estas lagunas pueden surgir cuando ocurren cambios en la autoridad política, por ejemplo entre el estado y el mercado, sin que se creen nuevos mecanismos de rendición de cuentas. La manera en que tanto el sector privado como las ONGs se han involucrado en la prestación de servicios tales como la salud y la educación, que tradicionalmente eran coto del estado, ha despertado preocupaciones respecto a si estos nuevos proveedores de servicios tienen, en relación con lo que se esperaría de los estados, los mismos incentivos o el acceso a los canales necesarios para responder a las demandas y quejas del público (Newell 2002a). Cuando los actores privados llevan a cabo estas funciones públicas, pasa a un primer plano la cuestión de responder ante los pobres, ya que el mandato que rige el trabajo de dichos actores es diferente: la maximización de la ganancia, y no la prestación de servicios para todos. Lo que aquí está en juego no sólo es una cuestión de “vacíos de poder”, sino también el riesgo de que resulten inconsistentes los parámetros y las expectativas respecto a la conducta y capacidad de respuesta de los actores públicos y privados. En relación a esto se ha criticado al Banco Mundial, por su mayor exigencia en los niveles de rendición de cuentas hacia los gobiernos que hacia las ONGs y los actores privados a quienes prefiere otorgar el papel de prestadores de servicios estatales.

El reto de asegurar la rendición de cuentas se multiplica en la medida en que, como ha venido sucediendo cada vez más, se comparte la autoridad política entre los niveles de lo local a lo nacional a lo regional y a lo global. La expresión ‘governancia a varios niveles’ se refiere a las capas superpuestas de autoridad que caracterizan la toma de decisiones en el sistema vigente. El espectacular crecimiento del supranacionalismo (en el que instancias internacionales gobiernan un espectro cada vez más amplio de ámbitos de la vida social y económica) y de la regionalización (la creación de áreas comerciales que incluyen también, a menudo, objetivos de desarrollo social) acentúan la complejidad institucional y podrían crear nuevas lagunas en la democracia. En cuanto al desarrollo, el reto sería pues asegurar que las decisiones que se toman en otros ámbitos y que influyen en las vidas de los pobres respondan a las necesidades locales. Algunos han planteado el principio de la “subsidiaridad global” como un criterio para establecer el nivel en que las intervenciones pueden ser más efectivas (Newell 2000). Este término se basa en un principio de política empleado en la Unión Europea que da preferencia a la toma local de decisiones, y donde el poder sólo pasa a una autoridad política superior cuando lo requiere la escala del problema o las limitaciones de recursos. Como en el caso de los argumentos a favor de la descentralización, el criterio aquí es que mientras más se involucren en la toma de decisiones quienes serían afectados por ellas, será más probable que el proceso responda a las necesidades locales, y que al inscribir la toma de decisiones en redes fuertes y multidireccionales de rendición de cuentas, aumenta la

⁴ N.T. El término en inglés es “governance”. En español no contamos con un término equivalente, por lo cual empleamos el neologismo gobernancia que tiene que ver con la “gestión de los asuntos

probabilidad de una gestión pública a favor de los pobres. Inversamente, mientras más se concentre la toma de decisiones en instituciones y en niveles donde resulta más difícil para los grupos marginados defender sus intereses, mayores probabilidades habrá de consolidar el poder de los ya de por sí poderosos. Sin embargo, no resulta nada fácil asegurar que en los hechos la descentralización del poder político funcione así, como veremos en la siguiente sección sobre la rendición pública de cuentas.

3 Estrategias y procesos de rendición de cuentas

Los mecanismos de rendición de cuentas pueden adoptar una gama diversa de formas, desde los procesos electorales formales, organizados ‘desde arriba’, pasando por las audiencias y consultas, hasta las estrategias generadas desde abajo tales como los jurados ciudadanos, las protestas populares o el presupuesto participativo ⁵. En este sentido la rendición de cuentas puede ser exigida desde abajo u otorgada desde arriba por aquellos cuya rendición de cuentas se demanda. Aquí interviene una dimensión temporal, ya que algunos ejercicios de rendición de cuentas toman la forma de eventos únicos o espectáculos para llamar la atención sobre un determinado abuso de poder por parte de los poderosos y cuya pretensión es demostrar que el actor le responde al público. En Sudáfrica la Comisión de la Verdad, creada para revelar los abusos de autoridad cometidos por el gobierno y la policía durante la era del apartheid, sería un ejemplo de un proceso acotado en el tiempo destinado a llevar a los culpables ante la justicia y saldar los agravios generados por abusos históricos de poder. Otros mecanismos de rendición de cuentas están más institucionalizados e integrados en la rutina democrática, tales como las elecciones y las audiencias públicas. Cada uno tiene un propósito político distinto. Lo importante es que los movimientos y los grupos ciudadanos pueden crear escenarios para debatir sobre los derechos y deberes que pueden constituirse como nuevos espacios para la rendición de cuentas. Como señalan Goetz y Jenkins, en muchos casos ‘lo que ha generado una presión para mejorar los canales verticales de información y mecanismos más rigurosos de rendición de cuentas entre los agentes del estado y los ciudadanos son las deficiencias en los sistemas convencionales de rendición de cuentas – como el ocultamiento o reserva en las auditorías, las deficientes revisiones de políticas en las legislaturas, la dificultad del electorado para hacer llegar señales claras a los tomadores de decisiones entre una elección y la siguiente, la excesiva tardanza en los procesos judiciales y la inadecuación de las sanciones a quienes no aplican las reglas administrativas o no respetan las normas’ (2001: 2–3).

Para dar un ejemplo, la ONG de desarrollo ActionAid creó recientemente un jurado ciudadano sobre la problemática de los cultivos GM (genéticamente modificados) y su posible impacto sobre la calidad de vida de los pobres en la India. Si bien existen mecanismos formales a nivel del gobierno para dirimir estas cuestiones, éstos ofrecen pocas oportunidades para la participación de aquellos que serán afectados por las nuevas tecnologías. Al permitir que un grupo plural de la comunidad de productores agrícolas interrogara a los expertos científicos y a representantes de la industria y del sector de ONG, se creó un nuevo espacio

públicos”.

⁵ Ver en Goetz y Gaventa (2001) más sobre estas estrategias.

de rendición de cuentas en el que los funcionarios públicos y privados tuvieron que responder a las preocupaciones de los agricultores. Goetz y Jenkins (2001) documentan también el empleo de audiencias públicas para auditar los presupuestos gubernamentales en la India; ahí el público se reúne para conocer en detalle los informes de obras públicas cuestionables y los residentes ofrecen testimonios en los que hacen patente la diferencia entre sus observaciones o su propia experiencia y la versión oficialmente registrada. El reto es avanzar desde la rendición de cuentas como espectáculo, tal como se da en estos eventos, aún si resulta útil, hacia la rendición de cuentas como norma, como un aspecto regular de la toma de decisiones

Una limitación clave de estas estrategias de auto-ayuda o de “hágalo usted mismo” es que, en muchos casos, los grupos marginados carecen de los recursos financieros y políticos para movilizarse con efectividad. En el ejemplo del monitoreo ciudadano del sistema de distribución pública, queda claro que resulta difícil una intervención efectiva cuando no se le reconoce a la gente sus derechos ciudadanos (en virtud, por ejemplo, de la discriminación de castas o racial), cuando escasean los recursos y el tiempo y cuando faltan las habilidades técnicas de monitoreo y auditoría que se requieren para dar consistencia a los registros. No puede esperarse apoyo del estado cuando estrategias como la auditoría ciudadana ‘cimbran los cimientos de las prácticas que preservan los poderes de los burócratas y políticos’ (Goetz y Jenkins 2001: 9) al sacar a la luz cuentas públicas que se mantenían en secreto, ocultando posiblemente el uso de fondos públicos para beneficio personal. Se requiere un apoyo institucional para desarrollar formas híbridas de rendición de cuentas, que rompan las tradicionales distinciones entre la rendición de cuentas horizontal (gobierno a gobierno) y la vertical (gobierno a ciudadano); los actores no-gubernamentales necesitan un status legal para actuar como agentes de supervisión del sector público, debe estructurarse el acceso al flujo de información, debe garantizarse el derecho de los observadores para emitir informes cuestionadores y se deben crear procedimientos claros de conducta entre los actores ciudadanos y del sector público (Goetz y Jenkins 2001). Para todo ello se requiere disposición por parte de los gobiernos cuyas actividades van a ser objeto de escrutinio.

En este sentido, la rendición de cuentas puede darse de manera pasiva y activa. En el primer caso, se confiere autoridad, para actuar a nombre de otros, a líderes comunitarios, directores de ONGs y gobiernos. Se les da un mandato que no requiere la aprobación a cada una de las decisiones que se toman a nombre de una comunidad política más amplia. La rendición de cuentas activa, por su parte, es la que continuamente se (re) negocia; en ella las demandas necesitan explicitarse y no existe una definición terminada sobre la manera en que debe ejercerse la rendición de cuentas y a nombre de quién. Esto implica tanto un derecho como una capacidad para articular las demandas de rendición de cuentas. Por lo tanto resulta importante encontrar un equilibrio entre la construcción de las capacidades ciudadanas para articular sus derechos y las capacidades de las instituciones político-económicas para responder y rendir cuentas (Jones y Gaventa 2001).

En la práctica, entonces, la rendición de cuentas puede adoptar una diversidad de formas. Ya hemos visto que la rendición de cuentas puede ser interna o externa, formal o informal, vertical u horizontal, de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Muchas visiones conceptuales establecen una diferenciación

entre la rendición política de cuentas de la gerencial. La rendición política de cuentas implica responsabilizar a los servidores públicos de su comportamiento y decisiones, en tanto que la rendición gerencial de cuentas se refiere a los aspectos más técnicos de la responsabilidad fiscal y administrativa. Estos modelos comprenden distintos tipos de acciones, así como diferentes medios para garantizar una efectiva aplicación.

3.1 Rendición política de cuentas

Las nociones tradicionales de rendición política de cuentas se derivan de las responsabilidades de los servidores públicos para llevar a cabo tareas específicas a nombre de los ciudadanos. Esta concepción de la rendición de cuentas, en la que los gobernantes explican y justifican sus acciones ante los gobernados, es lo que tradicionalmente marcaba la diferencia entre una sociedad democrática y una autoritaria (Day y Klein 1987: 7). En el estado ateniense esto significaba responsabilizar a los funcionarios de sus acciones, pero las nociones más modernas de rendición política de cuentas (desarrolladas por Locke y Mill) se han centrado en la rendición ministerial de cuentas y la capacidad del parlamento para lograr que el poder ejecutivo rinda cuentas (Day y Klein 1987: 20). Así, la rendición democrática de cuentas se caracteriza no sólo por las prácticas electorales que definen quiénes llevarán los asuntos de la sociedad, sino también por la obligación continua de estos funcionarios de explicar y justificar públicamente su conducta. A pesar de que tradicionalmente se veía a la rendición de cuentas como un informe retrospectivo de acciones pasadas (ex-post), en los planteamientos más radicales los actores dan a conocer al público las acciones que pretenden realizar, antes de que se lleven a cabo, y promueven el involucramiento del público a través de la consulta y la deliberación (ex-ante) (Day y Klein 1987). En un sentido amplio, la rendición política de cuentas puede aplicarse a todos los funcionarios públicos, mientras que en forma más específica puede referirse únicamente a la rendición de cuentas por parte de los políticos: miembros del gabinete, legisladores y líderes de partidos políticos (Schedler *et al.* 1999: 22). La rendición de cuentas, en esta acepción más acotada, se logra con el funcionamiento de una legislatura, en la que es fundamental la existencia de partidos de oposición efectivos y el buen funcionamiento de los comités de supervisión.

En el estado moderno, con el crecimiento de las burocracias, se han vuelto difusos los ámbitos de rendición política de cuentas, lo que dificulta la aplicación de los conceptos tradicionales. No obstante, se mantiene la base del contrato social que supuestamente existe entre el estado y los ciudadanos. Los ciudadanos otorgan poder a las instancias ejecutivas (para cobrar impuestos, para gastar, para elaborar y hacer cumplir las políticas y leyes) y, a cambio, les exigen que rindan cuentas (Schacter 2000: 1). Las discusiones contemporáneas sobre la rendición de cuentas se han centrado en los aspectos de transparencia y apertura, estableciendo un vínculo entre el escrutinio y el acceso a la información. Pero sólo puede mejorarse la transparencia de las instituciones cuando el derecho a la información se combina con la acción ciudadana (Jenkins y Goetz 1999). Como ya vimos, de nada sirve que exista el derecho a exigir la rendición de cuentas si no existen la capacidad ni los recursos políticos y financieros para hacer efectivo ese derecho.

Los mecanismos de rendición política de cuentas pueden ser horizontales o verticales. Son mecanismos horizontales los procedimientos de rendición de cuentas previstos en las instituciones del estado. La rendición vertical de cuentas, por su parte, es la que los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil demandan desde abajo (Schacter 2000: 1). En este sentido, la rendición horizontal de cuentas se refiere a la capacidad de las instituciones de estado para supervisar los abusos cometidos por otras instancias públicas y áreas del gobierno. La mayoría de las discusiones sobre la rendición horizontal de cuentas se refieren a la supervisión y los contrapesos de poder entre las instancias judiciales, ejecutivas y legislativas. Pero también pueden intervenir los órganos anti-corrupción, las contralorías, las comisiones de derechos electorales y de derechos humanos y otros ombudsmen (Schacter 2000: 2).

Para que sea efectiva, la rendición horizontal de cuentas debe estar sustentada en una sólida rendición vertical de cuentas (Schacter 2000: 2), en la que los ciudadanos, los medios masivos y las asociaciones civiles tengan la posibilidad de vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y del gobierno. Esta forma de rendición de cuentas supone una relación entre desiguales, en la que el poder desde abajo intenta ejercer control sobre los poderes de arriba. Este poder puede ser demandado y exigido, o bien otorgado desde arriba. Por ejemplo, en los procesos electorales democráticos, los ciudadanos emiten un juicio respecto a los representantes que expresa la desaprobación o la aprobación pública respecto a las intenciones o al desempeño previo.

La capacidad de respuesta y la búsqueda tanto de información como de justificación ayudan a generar presión para asegurar el cumplimiento de los compromisos gubernamentales. Un elemento que forma parte de la rendición política de cuentas es la capacidad de castigar las conductas impropias mediante sanciones negativas, tales como el desprestigio público. Las distintas formas de rendición de cuentas descansan en distintos mecanismos para garantizar su efectiva aplicación. Por ejemplo, en la política la pérdida del puesto se considera un severo castigo, mientras que en otras instancias se aplican sanciones diferentes. Lo que queda claro es que la rendición de cuentas será efectiva en la medida en la que lo sean los mecanismos a los que recurra, pues ‘una rendición de cuentas sin consecuencias no es rendición de cuentas’ (Schedler *et al.* 1999: 17).

3.1.1 Aplicación efectiva de la rendición de cuentas

Las sanciones tienen una gran importancia para asegurar que los actores respondan. Éstas pueden ser “blandas” o “duras”. Las sanciones blandas están relacionadas con el uso de instrumentos encaminados a generar cambios sin recurrir a la coerción, tales como las reconvenciones morales, la puesta en evidencia y la humillación, así como los llamados al orgullo, a la honorabilidad, al estatus y responsabilidad en el ámbito internacional. Aquí pueden tener un papel clave las ONGs, al exponer las acciones incorrectas y la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos o las industrias. Tanto Amnistía Internacional como Greenpeace se han ganado una reputación en sus respectivos campos de acción por este tipo de acciones. Lo que es importante respecto al papel de las ONGs en esta cuestión es que pueden decir y hacer cosas que ni los gobiernos ni las instituciones internacionales podrían decir o hacer (Wapner 1995; Princen y Finger 1994). Sin estar atados por un protocolo diplomático y sin tener que enfrentar los

costos políticos que impiden a las instituciones públicas expresarse libremente, las ONGs pueden crear y monitorear mecanismos de rendición de cuentas que rebasan con mucho los límites de lo concebible en el ámbito de la política formal. La consiguiente puesta en evidencia incomoda a los presuntos infractores, lo que puede a su vez conllevar costos económicos y políticos tales como sanciones comerciales, boicots de consumidores o pérdida de la credibilidad y la confianza de otros actores. Así pues, la protesta y la exposición pública son, como en todos los aspectos de la rendición de cuentas, instrumentos clave para asegurar su cabal aplicación.

En cuanto a las sanciones “duras”, puede tratarse de sanciones económicas y, en casos extremos, el uso de la fuerza. Los super-poderes tienen una larga historia en el uso de la fuerza para disciplinar a aquellos estados que perciben como amenazas al orden internacional, asumiendo un papel de “policías globales”. El objetivo que, según dicen, tienen los golpes e intervenciones militares suele ser preservar las leyes internacionales y asegurar que los gobiernos asuman seriamente sus obligaciones en tanto ciudadanos globales. El uso arbitrario de la fuerza para obligar a los estados a responder por supuestos incumplimientos de las leyes internacionales suscita preguntas, ciertamente, respecto a quién ejerce la presión y a nombre de quién (Chomsky 1988). Sin embargo, una cosa queda clara: se ve a la capacidad de imponer distintos tipos de sanciones al desempeño como un aspecto clave para lograr que los actores cumplan los compromisos que han asumido. La falta de estas sanciones a nivel internacional se percibe como una limitación clave para la efectividad de las leyes internacionales. Esta es ciertamente una de las motivaciones que llevó al establecimiento de la Corte Penal Internacional, que ha sido descrita como un ‘eslabón perdido en el sistema legal internacional’. Al entrar esta Corte en funciones, podrá ayudar a afrontar las deficiencias de los tribunales ad-hoc, atraer los casos que no pueden o no desean asumir las instituciones penales nacionales y servir como factor disuasivo para los futuros criminales de guerra, que ahora enfrentan la posibilidad de ser llevados a rendir cuentas por sus acciones (ICC 2002).

3.1.2 El imperio de la ley

Se atribuye una gran importancia a la Ley como mecanismo importante para asegurar que se aplique efectivamente la rendición política de cuentas. Los sistemas judiciales tienen la responsabilidad de garantizar estas formas de rendición de cuentas. La rendición legal de cuentas se refiere a la observancia de reglas legales y la rendición constitucional de cuentas establece si los actos legales concuerdan con las reglas constitucionales (Schedler *et al.* 1999: 22–3). Sobre la base de esta forma de rendición de cuentas se construye la responsabilidad ante los tribunales; una auditoría legal sobre la manera en que los funcionarios desempeñan sus labores y un control legal sobre la correspondencia o falta de correspondencia entre las acciones del gobierno y sus obligaciones constitucionales. Sin embargo, dentro de un enfoque más amplio, la ley debe considerarse un mecanismo político para definir los derechos y adjudicar responsabilidades, ayudando así a construir las nociones vigentes de ciudadanía. En la medida en que la ley rige el acceso a ciertos recursos fundamentales, determina también las atribuciones económicas y configura las reglas de la participación en la vida pública; si se aplica correctamente, puede crear un ambiente favorable al compromiso en la vida política y económica.

Sin embargo, la ley no es un dispositivo neutral. Los procesos legales no son ajenos a las presiones políticas. Aún si la aplicación efectiva de la ley está menos sujeta a estas presiones, la creación de leyes siempre es para alguien, para algún propósito, siempre responde a las necesidades del estado o a las preocupaciones de grupos políticos fuertes en términos organizativos y de acceso a recursos. Newell (2001b) muestra cómo los intentos de utilizar la ley para hacer que las corporaciones rindan cuentas de sus responsabilidades sociales y ambientales a menudo han fracasado debido al apoyo que el estado brinda a las corporaciones cuando se les acusa de discriminación hacia las comunidades que presentan el caso. La ley, en tanto herramienta accesible a los pobres para exigir la rendición de cuentas, tiene limitaciones y posibilidades que dependen de cada sistema. Países como la India tienen por ejemplo una larga tradición de litigios legales para el interés público. Sin embargo cabe señalar que las limitaciones de recursos básicos, la falta de conocimientos legales y la desconfianza ante los procesos legales a menudo acaban disuadiendo a los grupos más pobres de recurrir al sistema legal en búsqueda de equidad (Crook 2001).

3.2 Rendición gerencial de cuentas

La rendición gerencial de cuentas se refiere en general a la responsabilidad de quienes tienen una autoridad delegada para llevar a cabo determinadas tareas conforme a criterios negociados de desempeño. A diferencia de la rendición política de cuentas, las formas gerenciales pueden ser aplicadas por expertos supuestamente neutros e imparciales, dada la naturaleza de los mecanismos para monitorear y asegurar el cumplimiento. Esta forma de rendición de cuentas, menos explícitamente política, se ocupa de los insumos, los productos y los resultados, asegurando que los gastos se ajusten a lo acordado y a las reglas, que los procesos y procedimientos o trámites se lleven a cabo de manera eficiente y que el programa logre los resultados esperados (Day y Klein 1987: 27).

La rendición fiscal de cuentas es un elemento importante de la responsabilidad gerencial, y se expresa en la verificación de las entradas y salidas de dinero. En lo fundamental, la rendición fiscal de cuentas puede diferenciarse de la rendición política de cuentas en virtud de su status preestablecido como ejercicio neutral y técnico, que esencialmente se ocupa de mantener una contabilidad exacta. Si bien la rendición fiscal de cuentas está vinculada con la idea del gobierno como supervisor del estado, no tiene relación con las ideas sobre la rendición política de cuentas y la responsabilidad política ante el público, aunque se basa en la noción de contabilidad financiera formal para el uso de los recursos públicos (Day y Klein 1987: 8).

Las nociones vigentes de rendición financiera de cuentas han ido más allá de los balances financieros públicos para incluir la administración de los recursos, pasando así de la economía a la eficiencia. El tránsito de un estado captador de impuestos a un estado proveedor de servicios ha conllevado el surgimiento de nuevos ámbitos en la rendición de cuentas (Day y Klein 1987: 15). Los mecanismos de rendición fiscal de cuentas y las prácticas de auditoría siguen evolucionando y expandiéndose; ya no se basan sólo en la contabilidad pues han incorporado nuevos indicadores de integridad y desempeño financiero. El reciente surgimiento de prácticas de auditoría social y ambiental, que más adelante abordaremos, es una muestra de esta evolución. También la rendición gerencial de cuentas se ha expandido y actualmente incluye nociones de rendición administrativa de cuentas –para supervisar las

actividades de la burocracia– y de rendición profesional de cuentas – para monitorear los estándares éticos de ámbitos profesionales como la medicina, la academia y la práctica judicial. La rendición administrativa de cuentas tiene una institucionalidad más vaga que otras formas de rendición de cuentas; cabe citar por ejemplo, la existencia de códigos profesionales de imparcialidad en el servicio civil, la entrega formal de informes entre los ministros y las legislaturas, y la presentación de informes internos entre distintos niveles y áreas operativas de la burocracia (Goetz y Jenkins 2001).

Es en el sector corporativo donde quizá vemos las evidencias más claras del surgimiento de una cultura de la auditoría (Zadek *et al.* 1997). En algunos casos se ha ampliado la gama de indicadores del desempeño corporativo incluyendo factores sociales y ambientales. Esta evolución coincide con una creciente demanda a las corporaciones para que demuestren resultados en relación con una ‘triple línea base’: el reparto de utilidades a los socios, la minimización del impacto de las actividades empresariales sobre el ambiente y el mejoramiento efectivo del bienestar social (Elkington 1998). Respecto a los dos últimos criterios resulta particularmente difícil cuantificar los indicadores de desempeño, por lo que su aplicación puede conllevar una necesidad de ampliar las técnicas convencionales de auditoría, pero lo que esto muestra es cómo los procesos de auditoría necesitan responder a las crecientes demandas de rendición de cuentas por parte de los actores sociales. El agudo interés público en torno a la rendición de cuentas y la responsabilidad de las empresas ha obligado a (algunas) compañías a ir más allá de la retórica y de los procedimientos internos de sujeción a un código de conducta, involucrando a consultores externos y agencias de certificación para verificar el cumplimiento de sus compromisos (Simms 2002).

El involucramiento de auditores privados en la verificación del cumplimiento suscita la pregunta de quién audita a los auditores. Hay una gran falta de transparencia respecto a la forma en la que se realizan las evaluaciones y su eficacia en la identificación de posibles infracciones. Se ha cuestionado la independencia y el compromiso de las firmas de consultoría, como la KPMG, que cumplen lucrativamente estas funciones y que son remuneradas por las mismas compañías cuyas actividades deben monitorear (Simms 2002). Los recientes escándalos en la gestión de empresas estadounidenses como Enron y WorldCom han servido para atraer la atención hacia el perverso nivel de complicidad entre las compañías y las instancias que contratan para vigilar sus cuentas. En este contexto adquiere importancia la rendición de cuentas de segundo nivel: ‘¿cómo asegurar la rendición de cuentas de las propias instituciones que se crean para asegurar la rendición de cuentas?’ (Schedler *et al.* 1999: 25).

3.3 Procesos de rendición de cuentas

Un elemento interesante e intrínseco de la rendición de cuentas en la práctica es la coexistencia de nociones contradictorias sobre la rendición de cuentas. Lo que importa es lo que sucede cuando las demandas de rendición de cuentas van en sentidos opuestos, y el proceso mediante el cual dichas demandas se reconcilian y se manejan. Una vez más, el ejercicio del poder es fundamental; poder en el sentido de cómo se priorizan las rendiciones de cuentas y de cómo se comparten las obligaciones de rendir cuentas entre distintos actores. Por ejemplo, en los proyectos de desarrollo frecuentemente se supone que la agencia operadora debe cumplir los requerimientos de rendición de cuentas establecidos por el donante,

y muchas veces se da más importancia al cumplimiento de dichos requerimientos que a los posibles impactos locales. Esto puede dar lugar a una excesiva preocupación respecto a las demandas y requisitos del donante a expensas de los actores locales implicados. Aunque cada actor puede desear un desempeño efectivo, cada uno tendrá distintas necesidades, distintos criterios y distinto acceso a la información. Por ejemplo, los donantes quieren asegurar un desempeño adecuado, mientras que los destinatarios pueden buscar maximizar la autonomía y los recursos. Resulta difícil lograr una rendición de cuentas efectiva si no existe un consenso sobre los objetivos y los medios de supervisión (Kardam 1997).

Esto nos remite de nuevo a los propósitos y las funciones políticas de la rendición de cuentas y a las motivaciones subyacentes de su aplicación en el desarrollo, aspectos que se abordaron en la primera sección sobre recuentos y discursos. En muchos contextos, el lenguaje de la rendición de cuentas se emplea como una herramienta para legitimar las políticas y las acciones de los gobiernos y otras instituciones. A falta de lineamientos universales, o de medidas resultantes de un amplio consenso, la rendición de cuentas puede ejercerse de manera discrecional y discriminatoria, puesto que se establecen diferentes lineamientos para los distintos actores, en función del objetivo político que se persiga. Por ello resulta necesario examinar críticamente las distintas maneras en que se aplica la rendición de cuentas a los principales actores del desarrollo, incluyendo a los gobiernos, las instituciones internacionales, las ONGs y las corporaciones; los diversos mandatos y formas de operar de estas instituciones plantean retos cruciales en la promoción y cumplimiento efectivo de la rendición de cuentas.

4 Actores, escenarios y rendición de cuentas

4.1 Rendición pública de cuentas

En tanto sujetos tradicionales de la aplicación de medidas de rendición política y fiscal de cuentas, se ha considerado desde hace mucho a los estados como los principales encargados de mejorar el nivel de respuesta en los servicios destinados a los pobres. En la medida en que los primeros enfoques de la rendición de cuentas se han derivado de las formas para mejorar los mecanismos, políticas y procesos del estado, el enfoque central de las discusiones actuales está todavía muy vinculado a las nociones de rendición de cuentas dentro del ámbito estatal.

Anteriormente se señaló que la rendición de cuentas en el desarrollo ha tenido un estrecho vínculo con la promoción de la democracia y de una buena gobernanza. De acuerdo con el estudio del PNUD, entre las características esenciales de la buena gestión pública están los conceptos de responsabilidad ⁶, rendición de cuentas y transparencia (PNUD 1997: 4). El Informe del Desarrollo Mundial de 1997 muestra claramente que el Banco Mundial y otras instituciones internacionales han estado promoviendo recientemente la rendición de cuentas enfatizando la necesidad de una mayor capacidad de respuesta por parte del estado. Mediante la promoción de elecciones libres y justas y de mecanismos de rendición

⁶ N.T. En inglés “responsiveness”. También hemos recurrido a los términos “apertura” y “capacidad de respuesta” para traducir este concepto.

gubernamental de cuentas al público, los donantes internacionales han buscado fortalecer la gestión democrática de los asuntos públicos. Y, si bien la atención se ha centrado en los mecanismos tradicionales del estado, la gestión pública es percibida como algo que va más allá del propio estado y que debe incluir al sector privado y a la sociedad civil (PNUD 1997: 3). Esta es una modificación importante, que demuestra cómo las definiciones tradicionales se amplían para adecuarse a las nuevas realidades.

Los discursos contemporáneos sobre la democracia también han puesto en un primer plano los mecanismos de rendición estatal de cuentas y la necesidad de procesos eficientes. Mientras que los conceptos de rendición pública de cuentas se han asociado desde hace mucho a la teoría y la práctica democráticas, la actual ola de transiciones de los regímenes autoritarios hacia la democracia ha resaltado la importancia que en las nuevas democracias tienen los mecanismos para garantizar la responsabilidad y su aplicación efectiva. Estas tendencias han mostrado que muchos regímenes democráticos siguen siendo deficientes por carecer de sistemas para ejercer “restricciones creíbles” sobre el poder. Aunque las deficiencias en las estructuras de rendición de cuentas son frecuentemente más visibles en las nuevas democracias, las demandas de rendición de cuentas, tanto en las nuevas como en las viejas democracias, parten del mismo supuesto básico: que las elecciones por sí solas no garantizan una buena gestión de los asuntos públicos. Esto resulta evidente a partir de las experiencias en muchas nuevas democracias, donde siguen existiendo violaciones a los derechos humanos, corrupción, clientelismo y abusos de poder, con todo y el sufragio universal y las elecciones multipartidistas (Schedler *et al.* 1999: 2). Queda claro entonces que la rendición pública de cuentas necesita más que elecciones. Requiere apertura y transparencia para determinar si los políticos están actuando ‘honesta, ética y sabiamente’ (Quirk 1997: 581). Y, más aún, es necesaria una nueva cultura política en la cual la gente se sienta con derecho a involucrarse activamente en la vida política sin por ello ser hostigada. Dentro de esta concepción se fortalece la conciencia de que la democracia liberal requiere gobiernos que no sólo rindan cuentas a sus ciudadanos, sino que también tengan limitaciones y estén sujetos a supervisión por parte de otras entidades públicas. Además de las restricciones promovidas desde abajo, dentro de los gobiernos deben ejercerse formas de auto-restricción o establecerse mecanismos de auto-control (Schedler *et al.* 1999: 1). Es en ese sentido que siguen siendo pertinentes los mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, tanto para los estados como para otros actores e instituciones.

Ahora bien: no sólo se espera que los estados se auto-regulen en el sentido horizontal anteriormente descrito, sino que también se les atribuye la responsabilidad de regular una diversidad de actividades en el ámbito público. El moderno estado benefactor es un estado proveedor de servicios en el que quienes proveen servicios se responsabilizan ante quienes los financian, así como ante sus usuarios. Dado que los sistemas estatales de prestación de servicios se han hecho más complejos y el papel de los prestadores se ha modificado, la asignación de responsabilidades tiende a dificultarse (Day y Klein 1987). En los estados cada vez hay menor disposición o capacidad para supervisar las actividades de otros actores y, en la medida en que se comparten cada vez más las funciones de la prestación de servicios con otros actores, las fronteras de la responsabilidad y la rendición de cuentas estatal tienden a volverse difusas. Por ejemplo, muchas de las preocupaciones actuales respecto a la rendición estatal de cuentas surgen del temor de

involucrar a los actores privados en los procesos públicos de toma de decisiones, sin que esto vaya acompañado con un mismo grado de sujeción a los procesos de supervisión (Day y Klein 1987: 22; Quirk 1997: 581).

Los gobiernos tienden a ceder autoridad a los actores del mercado y, en otro nivel, a las instituciones internacionales, como veremos en la siguiente sección; pero de manera paralela también hay procesos, estimulados por los donantes, hacia una gestión democrática local de los asuntos públicos (Blair 2000). Como indica Blair, 'la principal promesa de la descentralización democrática o de la gestión democrática local de los asuntos públicos... es que, a través de la instauración de la participación popular y la rendición de cuentas en los gobiernos locales, estos gobiernos pueden responder mejor a los deseos ciudadanos y lograr mayor eficacia en la prestación de servicios' (Blair 2000: 21). A partir de sus hallazgos en seis países, Blair describe una gama de mecanismos de rendición de cuentas que han evolucionado en la promoción de la responsabilidad de los funcionarios gubernamentales y la aplicación efectiva de acciones en su contra. Estas acciones incluyen, entre otras, el recurso a la sociedad civil, a los partidos políticos y a los medios masivos; y el uso de las encuestas de opinión pública y las reuniones públicas. Sin embargo, en muchos casos las transferencias de autoridad hacia abajo resultan parciales ya que los funcionarios de campo mantienen sus vínculos con las dependencias centrales de las que procedían, y por ende 'están hasta cierto punto aislados y protegidos del control local' (Blair 2000: 27). También existe en los empleados gubernamentales una falta de disposición para salir de las ciudades capitales ya que prefieren mantener su acceso a los servicios urbanos y a las oportunidades de empleo a nivel nacional.

Manor señala que, a pesar de la suposición de que la descentralización de la toma de decisiones permite mejorar la respuesta estatal a las necesidades de los pobres y el control popular sobre la toma de decisiones, aún no ha descubierto 'alguna evidencia de que las élites locales sean más benevolentes que las de niveles superiores' (Manor 1999: 91). Los mecanismos de rendición de cuentas que permiten cierto control popular a nivel nacional, tales como las elecciones, frecuentemente se ven distorsionados por la intimidación y la compra de votos a nivel local. De igual forma, los sistemas de partidos fuertes que permitirían a los partidos de oposición 'destapar irregularidades en el ayuntamiento y denostar públicamente a los infractores por sus faltas' (Blair 2000: 28), rara vez operan a nivel local. Entre los seis países estudiados por Blair,⁷ tampoco encontró muchos casos en los que la sociedad civil jugara un papel importante a nivel local como vigilante del estado. También resulta difícil que a nivel local los medios masivos cumplan su papel tradicional como vehículo potencial para visibilizar las transgresiones gubernamentales y comunicar noticias sobre lo que el gobierno hace o deja de hacer, pues las limitaciones de recursos desestimulan el periodismo de investigación y los vínculos con las élites locales conllevan ciertos costos para quienes divulgan las irregularidades. En los lugares donde se han desarrollado las radios rurales, la escasa distribución de los receptores de radio constituye un obstáculo para el acceso a la información (como en Malí), en tanto que en la India y en otras ex-colonias británicas el gobierno mantiene un monopolio sobre la radio (Blair 2000: 30).

⁷ Bolivia, Honduras, India, Malí, Filipinas y Ucrania.

Las reuniones locales pueden propiciar la participación de la gente en la toma de decisiones, pero existe el riesgo, como con los *gram sabhas* en Karnataka, India, de que los funcionarios electos, abrumados por el volumen de preguntas incómodas sobre su conducta, abandonen las reuniones o las realicen en horarios incómodos o en lugares inaccesibles al público. La situación puede ser diferente cuando existen mecanismos para la efectiva aplicación de los mandatos y procesos que garanticen la responsabilidad gubernamental. En Bolivia, por ejemplo, los comités de vigilancia tienen el derecho de monitorear los presupuestos locales y pueden recurrir a un instrumento legal, la *denuncia*, contra los concejos locales. Esto significa que existe un proceso mediante el cual puede suspenderse el suministro central de fondos a un concejo local que ha sido denunciado. Las tendencias hacia la presupuestación participativa a nivel local, descritas en el trabajo de Goetz y Jenkins (2001), también sugieren que en ciertas circunstancias los mecanismos de rendición de cuentas diseñados para los procesos a nivel estatal pueden operar eficazmente a nivel local.

Lo que resulta claro entonces es que, como sucede con la efectividad de otras estrategias orientadas al mejoramiento de la rendición de cuentas por parte de los actores públicos y privados, el impacto de una determinada combinación de tácticas dependerá, entre otras cosas, de la responsabilidad del estado, lo delicado del asunto en cuestión y la cultura política existente. Aunque en términos generales, tal parece que a nivel local resulta más difícil garantizar la efectiva aplicación de muchas de las relaciones horizontales, verticales y mixtas de rendición de cuentas que pueden instrumentarse con un gobierno nacional.

4.2 Rendición de cuentas en instituciones internacionales

Las instituciones internacionales ejercen mucha influencia tanto sobre las actividades de los gobiernos como, cada vez más, sobre la vida cotidiana de la gente en todo el mundo. Durante los últimos veinte años se ha ampliado significativamente la gama de aspectos atendidos por las agencias multilaterales. Organizaciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) tienden a ocupar posiciones desde las que establecen políticas que afectan directamente las vidas de los pobres. Se han dado casos como el del acceso a medicamentos para salvar vidas, que recientemente fue objeto de una queja presentada por las compañías farmacéuticas contra el gobierno sudafricano, donde existe una creciente sujeción a las reglas generadas por entidades internacionales como la OMC. Diversos acuerdos tienen implicaciones directas en la calidad de vida de los pobres; es el caso del acuerdo sobre Agricultura, que controla el empleo de subsidios y la fijación de precios, del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, que afecta el acceso a servicios públicos como la salud, la educación o el agua, y del Protocolo de Bioseguridad, que regula el comercio de organismos genéticamente modificados (OGMs). Pero ¿ante quién deben rendir cuentas las agencias que supervisan el cumplimiento de dichos convenios?

En términos formales, la mayoría de las instituciones internacionales rinden cuentas directamente a los gobiernos que los financian y que participan en su toma de decisiones. Sin embargo, en el caso de organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, existe un círculo más amplio de rendición de cuentas, pues deben también responder a la comunidad financiera que les proporciona el

capital para sus préstamos. En este último caso, por lo tanto, la rendición de cuentas se complica, dado que puede haber intereses contrapuestos: los inversionistas, por su parte, buscan prudentemente asegurar sus inversiones, en tanto que los estados clientes demandan cuantiosos recursos para satisfacer sus necesidades de desarrollo. En el caso de los programas de ajuste estructural, la sujeción a los inversionistas se traduce en el establecimiento de condiciones: sólo se autorizan los préstamos de dinero a los estados que adoptan reformas políticas y económicas que benefician a esos inversionistas. Las instituciones de desarrollo tienen por lo tanto que hacer negociaciones y encontrar el término justo para conciliar cierto grado de independencia, la necesidad de ser eficaces (y de ser percibidas como eficaces) y la rendición de cuentas a sus patrocinadores y “clientes”. La manera en que se manejan estas presiones dependerá ciertamente de la institución en cuestión. Por ejemplo, el Banco Mundial tiene principalmente que rendir cuentas a los estados miembros que proveen la mayor parte de su capital, lo que potencialmente le otorga en sus actividades un grado de discrecionalidad mayor que el de la mayoría de las agencias de la ONU, las cuales, por lo menos en teoría, rinden cuentas a todos los países miembros (Fox y Brown 1998). Sin embargo, en muchas de estas instituciones han surgido en la última década obligaciones más informales ante una amplia gama de actores internacionales; hay una mayor colaboración con actores de la sociedad civil y una mayor transparencia y consulta en el diseño de los programas (O’Brien *et al.* 2000).

El grado en que los grupos han logrado acceder a la toma de decisiones de las instituciones internacionales, para someterlas a un mayor escrutinio y transparencia, ha dependido tanto del movimiento como de la institución en cuestión. El Banco Mundial ha tenido mucho contacto con actores externos, mientras que el FMI ha estado tradicionalmente más aislado, y la OMC está apenas definiendo su relación con actores no estatales (*ibid.*). La naturaleza de estas relaciones ha ejercido una influencia sobre el grado y la manera en que se han abordado los aspectos de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, el movimiento ambientalista ha logrado influir exitosamente en las políticas de préstamo del Banco Mundial, mientras que el movimiento de las mujeres ha tenido mucho menos éxito. El movimiento ambientalista de los Estados Unidos logró que el Congreso de ese país cuestionara la continuación del financiamiento para el Banco Mundial, hasta que dicho banco tomara cabalmente en cuenta los impactos ambientales de los proyectos por él financiados (Fox y Brown 1998; O’Brien *et al.* 2000). Dada la cuantiosa contribución de los Estados Unidos al financiamiento del Banco, los grupos capaces de influir en el gobierno estadounidense tuvieron la posibilidad de llevar a una institución global a dar cuentas de su quehacer.

Esta campaña se dio de manera paralela a una lucha internacional más amplia por la rendición de cuentas, que involucró al Banco Mundial, a los gobiernos donantes y donatarios, a ONGs, a grupos de interés público y a activistas de base. Un factor determinante de las presiones externas sobre el Banco Mundial fue la amplia visibilización de proyectos “catastróficos”, que hicieron más evidente la necesidad de mejorar la rendición de cuentas. Al final de la década de los noventa, el Banco emprendió una serie de reformas, incluyendo una mayor canalización de fondos para proyectos “verdes” y de combate a la pobreza, un mayor acceso público a la información de los proyectos, la creación de mecanismos de apelación para la gente afectada por los proyectos y mayor rendición de cuentas en la implementación de

políticas de reubicación (Fox y Brown 1998). Para los grupos de presión, estas reformas establecieron un precedente importante, instituyendo estándares que otros grupos de interés público podrían usar para presionar a la institución a rendir cuentas sobre sus compromisos. Sin embargo, en los casos del FMI y de la OMC ha resultado difícil para los movimientos ambientalistas, de obreros y de mujeres crear nuevos mecanismos de rendición de cuentas a través de la participación y la transparencia en los procesos (O'Brien *et al.* 2000).

4.3 Rendición de cuentas en ONGs

Durante las dos últimas décadas se ha producido una explosión en el número de ONGs de desarrollo, con programas y objetivos muy diversos, y con distintos grados de financiamiento y niveles de operación. La movilización de las ONGs se ha acentuado en los años recientes. Un informe presentado por la ONU en 1995 sobre la gestión global de los asuntos públicos estimaba en 29,000 el número de ONGs internacionales (citado en Hudock 2000: 15) y un artículo de *The Economist* señalaba en 1999 que las ONGs canalizan actualmente más ayuda que todo el sistema de la ONU (11 de diciembre de 1999). Las ONGs cuentan con cierta popularidad en los gobiernos y las agencias oficiales de ayuda, y han sido percibidas como vehículos para la democratización y una varita mágica para hacer llegar el desarrollo. Los diseñadores de políticas recurren cada vez más a ellas como agencias de desarrollo porque consideran que ‘en muchos ámbitos proveen servicios más efectivos, equitativos y con más rendición de cuentas que las agencias públicas o privadas’ (Brett 1993: 269). Esto ha provocado que se estén canalizando a través de las ONGs cuantiosos recursos de ayuda, principalmente para financiar servicios básicos. En años recientes también se ha ampliado el papel de las ONGs la defensoría, la gestión y la negociación ⁸, se ha facilitado su acceso a los tomadores de decisiones tanto en el Norte como en el Sur, y frecuentemente se les incluye en los debates sobre políticas y acciones (Edwards y Hulme 1995: 4).

Se percibe a muchas ONGs como contrapesos al poder estatal en la protección de los derechos humanos y las libertades civiles, a través de la creación de espacios para la participación de la sociedad civil y el desarrollo de formas plurales de hacer política. También tiende a recurrirse a las ONGs para contrarrestar la influencia del poder corporativo, resultante de una transferencia de poder de los estados a los mercados (Newell 2000).

Sin embargo, la popularidad misma de las ONGs entre los donantes y en el público, que ayuda a explicar su crecimiento exponencial, crea sus propias “lagunas de rendición de cuentas”. La creación de alianzas globales de ONGs para lograr mayor efectividad suscita preguntas sobre las instancias a las que deben rendir cuentas. Esto ha propiciado que algunos gobiernos sostengan que las ONGs no son sino agentes al servicio de intereses extranjeros porque forman parte de redes globales y porque, en muchos casos, reciben financiamiento del extranjero. También existen preocupaciones respecto a la posibilidad de que la actividad de las ONGs se desconecte de su base de apoyo tradicional y de que se oriente hacia la consecución de agendas y campañas globales, definidas y negociadas con otras contrapartes que pueden

⁸ N.T. El término en inglés es “advocacy”.

no compartir las mismas prioridades. Por ende, la rendición de cuentas de las ONGs dependerá del grado en que pretendan representar y vincular los distintos intereses de sus contrapartes a nivel local y global.

Estas preocupaciones respecto a la rendición de cuentas y la representatividad de las ONGs han contribuido a una reformulación del papel de las ONGs; los actores consentidos del mundo del desarrollo son ahora considerados como proveedores de servicios y agentes de la democratización, lo que a su vez genera en algunas ONGs un mayor grado de análisis auto-crítico (Najam 1996; Edwards y Hulme 1995). Ahora bien, si el desempeño de las ONGs no necesariamente es menos efectivo que el de otras organizaciones públicas o privadas, sí es a menudo menos positivo que la imagen que se han creado a nivel popular (Edwards y Hulme 1995: 6). Las ONGs pueden tener los mismos problemas de corrupción, cooptación, oportunismo, coerción y manipulación política que tienen otras instituciones. Además, no está claramente definido su ámbito de rendición de cuentas. ¿Ante quiénes son responsables? ¿Ante sus consejos directivos, ante sus gobiernos, ante sus donantes, ante su personal, ante sus contrapartes en los proyectos, ante sus beneficiarios y simpatizantes? En relación a esta amplia gama de entidades, la rendición de cuentas puede muy bien resultar contradictoria; y aunque la mayoría de las ONGs buscan rendirles cuentas, muchas de ellas son organizaciones sin membresía, y legalmente sólo están obligadas a responder ante su consejo directivo. Por ley, las ONGs tienen que rendir cuentas sobre los fondos que reciben a los gobiernos de sus propios países; tienen que cumplir las leyes fiscales, las de asistencia privada y las demás normas que rigen al sector no lucrativo (Clark 1995: 73). También necesitan en teoría dar cuenta de sus acciones a los gobiernos de los países “anfitriones” donde operan. Sin embargo, quienes generalmente tienen mayor influencia en la rendición de cuentas de la ONG son, en lo interno, el personal, más que los cuerpos de gobierno, y en lo externo los donantes (Fowler 1997: 181).

Vemos así que las ONGs tienen una responsabilidad múltiple; hacia abajo ante sus contrapartes, beneficiarios, empleados, simpatizantes; y hacia arriba ante el consejo directivo, los donantes y los gobiernos anfitriones (Edwards y Hulme 1995: 9). Las preocupaciones respecto a la débil rendición de cuentas en las ONGs tienen que ver con la dificultad para priorizar y conciliar sus múltiples ámbitos de responsabilidad (Edwards y Hulme 1995: 10). Fuera de sus obligaciones ante los actores directamente involucrados, pocas veces se demanda la rendición de cuentas al público en general, a pesar de la suposición, a menudo invocada explícitamente por las propias ONGs, de que representan una visión del interés público. En la medida en que no son lucrativas, aseguran tener una visión de más largo plazo y de menos intereses propios que el gobierno y que el sector privado. Basándose en eso, se adjudican implícitamente la posibilidad de hablar por los pobres, por el ambiente y por las futuras generaciones, entidades que no tienen voz en la toma de decisiones.

4.3.1 Categorías en la rendición de cuentas de las ONGs

A menudo los académicos establecen una distinción para la actividad de las ONGs entre la rendición de cuentas funcional y la estratégica (Edwards y Hulme 1995: 9). La rendición funcional de cuentas se refiere a la rendición de cuentas respecto al empleo de recursos y su impacto inmediato o de corto plazo, en tanto que la rendición estratégica de cuentas se refiere a la rendición de cuentas respecto a la manera en que la

ONG influye en otras organizaciones en términos de sus objetivos de mediano y largo plazo. Para Edwards y Hulme, el asunto de mayor interés es la capacidad de los distintos actores implicados para exigir una rendición de cuentas en términos de información, entrega de informes, evaluación y sanciones. Najam (1996) identifica tres categorías distintas en la rendición de cuentas de las ONGs: ante sus patrones, ante sus clientes y ante ellas mismas. Tradicionalmente, la rendición de cuentas en las ONGs ha sido promovida por los donantes y esta visión sigue predominando en la mayoría de los estudios a pesar de que se considera importantes a las otras dos categorías. Cuando se analiza a las ONGs, frecuentemente se confunde la rendición de cuentas con los conceptos más limitados de evaluación y monitoreo de proyectos, y muchos sostienen que las discusiones formales sobre la rendición de cuentas de las ONGs se enfocan en mayor medida en los requerimientos establecidos por los donantes (Najam 1996).

En cuanto a los proyectos de desarrollo, el mecanismo más sencillo para hacer que las ONGs rindan cuentas es a menudo la entrega de informes del ejercicio o gasto. La ONG es responsable de demostrar que ha utilizado el dinero para los propósitos previstos. Además de asegurar el control “financiero” del dinero invertido, el donante también pretende ejercer un control de “políticas” solicitando una rendición de cuentas por las actividades desempeñadas. Se dice que muchas ONGs están sometidas a este tipo de control y frecuentemente están dispuestas a modificar sus propios objetivos para satisfacer las demandas de los donantes en cuanto a los resultados (Najam 1996: 348). En términos del control sobre el desempeño de las ONGs, la relación entre éstas y los donantes pueden ser como la de un patrón con su empleado, donde el incumplimiento de los requerimientos puede llevar a la suspensión del apoyo a la ONG. Así, las relaciones entre ONGs y donantes tienen líneas de responsabilidad claras, aunque pocas veces explícitas, y en general existe cierta solidez en los mecanismos que, reflejando estas relaciones, se establecen para garantizar un efectivo cumplimiento de los convenios. Los donativos pueden cancelarse, las obligaciones de los miembros pueden reducirse, la certificación puede revocarse y la colaboración puede ser reconsiderada (Najam 1996: 344). Pero aún con los mecanismos de rendición de informes y de sanción, es frecuente que los donantes tengan poco control sobre la información relativa a lo que las ONGs realmente están haciendo (ibid.).

Para muchas ONGs, una línea obvia de responsabilidad es el hecho de responder a las necesidades de la comunidad con la que trabajan (tal como en la mayoría de los casos se expresa en sus misiones). Estas necesidades pueden referirse a los individuos o grupos a los que la ONG proporciona bienes o servicios, o bien a un universo más amplio, que incluya a actores no pertenecientes a la comunidad directamente involucrada. Si bien mucha de la retórica de las ONGs alude a la participación local como la manera en que la ONG rinde cuentas a sus clientes, la mayoría de las comunidades pobres no tienen los medios para hacer que efectivamente rindan cuentas, y la mayoría de las ONGs carecen de mecanismos para aumentar su rendición de cuentas a las comunidades.⁹ En general las comunidades tienen pocas opciones para ejercer derechos de rendición de cuentas respecto a las ONGs. A diferencia de los

⁹ Algunas organizaciones están realizando esfuerzos en este sentido, intentando involucrar a los beneficiarios de sus actividades en auditorías para evaluar la efectividad de sus campañas y proyectos. Un ejemplo de este tipo de ejercicio es el que ha desarrollado la ONG ActionAid.

donantes, no pueden suspender el financiamiento, y a diferencia de los gobiernos no pueden imponer condiciones a las actividades de las ONGs. Para que las ONGs cumplan sus obligaciones de rendición de cuentas a la comunidad, puede ser necesario instituir un nuevo paradigma de relacionamiento, que invierta la relación patrón - cliente (Najam 1996). De nuevo, es crucial la importancia de las relaciones materiales para comprender quién tiene el derecho de exigir cuentas.

En general, la documentación revisada soslaya la cuestión de la rendición de cuentas de las ONGs ante sí mismas. La rendición interna de cuentas puede contemplarse a varios niveles: en las obligaciones previstas en su misión ante el personal operativo, ante los miembros activos o solidarios, ante las contrapartes aliadas y ante la comunidad más amplia de las ONGs. Sin embargo, la forma que adoptan estas rendiciones de cuentas depende de una diversidad de factores internos y externos. Tanto la maleabilidad de las metas institucionales como el incremento en los ingresos y el rápido crecimiento de las ONGs, han hecho más evidente la debilidad de los mecanismos internos de rendición de cuentas. Estos cambios pueden además afectar su desempeño: ‘A medida en que las ONGs se involucran en la prestación de servicios a gran escala (o que crecen por otras razones), y que se vuelven más dependientes del financiamiento oficial, es previsible que pierdan algo de su flexibilidad, de su rapidez de respuesta y de su capacidad de innovar’ (Edwards y Hulme 1995: 8).

Edwards y Hulme sugieren que para una efectiva rendición de cuentas en las ONGs se necesita: una formulación de los objetivos, transparencia en la toma de decisiones, entrega de informes honestos sobre el empleo de recursos y sobre los logros, procesos de revisión que permitan a las autoridades supervisoras evaluar los resultados y mecanismos concretos para la rendición de cuentas (sanciones y recompensas) (Edwards y Hulme 1995: 9). En la comprobación de los logros, se requieren medidas e indicadores para vincular la rendición de cuentas con las normas y valores de la ONG (Fowler 1997: 183), pero aún existen pocos criterios consensados de desempeño. Son escasos los indicadores de la calidad del desempeño organizacional, y la mayoría de las evaluaciones se centran en los resultados visibles a corto plazo y en el control y la responsabilidad fiscal. Los procedimientos de evaluación instituidos por los donantes dan preferencia a la ‘contabilidad, más que a las cuentas claras’ y a la auditoría más que a la sabiduría (Edwards y Hulme 1995: 13).

En el contexto de la globalización, están modificándose los roles desempeñados por las ONGs, con las consiguientes implicaciones en la rendición de cuentas. Ya mencionamos el crecimiento de las ONGs como proveedores de servicios. Con la reducción de los gobiernos, las ONGs están asumiendo muchas funciones y responsabilidades de tipo estatal en la prestación de los servicios básicos. Si bien las ONGs siempre han ofrecido servicios a los pobres en países cuyos gobiernos carecen de recursos, la diferencia es que ahora frecuentemente se han convertido en el canal preferido para la prestación de servicios, sustituyendo deliberadamente al estado (Edwards y Hulme 1995: 4). Como en el caso del sector corporativo, el uso creciente de las ONGs como prestadores y subcontratantes de servicios ha vuelto difusas las líneas de rendición de cuentas, lo que hace más difícil rastrear la responsabilidad y asegurar una efectiva respuesta. Las ONGs que toman este papel pueden perder legitimidad a nivel local. Aunque están asumiendo funciones de tipo gubernamental, frecuentemente responden por sus acciones ante las agencias

extranjeras y no ante los funcionarios nacionales. En los países anfitriones esto se percibe muchas veces como una amenaza a la soberanía nacional y a los valores locales. De igual forma, la dependencia de las ONGs del financiamiento estatal o empresarial puede poner en entredicho su capacidad para exigir cuentas de otras instituciones y para mantener sus valores y libertades organizacionales. El crear los medios para ser ‘observadores observados’ (Schedler *et al.* 1999: 21) puede facilitarles una mayor transparencia en la relación con sus contrapartes del Sur.

4.4 Rendición de cuentas en las corporaciones

En la corriente de la globalización y de las tendencias asociadas hacia la desregulación y la liberalización, el poder corporativo global tiene cada vez más peso en la arena internacional. Estas tendencias se han orientado hacia la transferencia de autoridad de los gobiernos nacionales a las corporaciones transnacionales (CTNs), generando una mayor influencia de las corporaciones en actividades que tradicionalmente eran prerrogativa de los estados (Newell 2000a: 35). Las ganancias de las CTNs son frecuentemente superiores al PIB de muchos países en vías de desarrollo, lo que les confiere a menudo más poder que el de los gobiernos; la movilidad que les permite ubicar sus negocios en los ambientes regulatorios más favorables les otorga una posición ventajosa ante los gobiernos, pues éstos compiten entre sí para atraerlas. El resultado es que muchas veces se percibe que las CTNs ejercen un poder sin responsabilidades y que son tan poderosas como los estados, pero con menos obligación de rendir cuentas. Como señala Vidal, ‘las corporaciones nunca habían tenido tanto poder y tan poca regulación; nunca habían recibido tantos mimos de los gobiernos, y nunca habían sido menos cuestionadas; nunca había sido tan grande la necesidad de que asuman su responsabilidad social, pero jamás se habían manejado con tal privacidad... ¿Ante quién van a rendir cuentas estas entidades supranacionales, tan orientadas a satisfacer sus propias motivaciones e intereses?’ (Vidal citado en Newell 2000b: 121).

Un creciente número de activistas sociales, grupos de consumidores y otros actores implicados han asumido el reto de crear nuevos mecanismos de rendición de cuentas, para fundamentar las responsabilidades éticas de las compañías en un marco de expectativas y obligaciones respecto a su comportamiento. Hasta ahora, la rendición de cuentas de las corporaciones se centraba en los accionistas, empleados, consejeros y consumidores; pero el nuevo discurso de la responsabilidad corporativa incluye ahora a otras entidades como las empresas proveedoras de insumos, las comunidades locales, los grupos ciudadanos y las ONGs. Las tecnologías de la comunicación y la construcción de alianzas globales de ONGs han incrementado la visibilidad de las actividades corporativas hacia estos actores. Esto proporciona importantes medios de supervisión para impedir que las corporaciones mantengan ocultas sus actividades en el extranjero.

En el discurso de la responsabilidad corporativa se emplean diversos conceptos para referirse a los derechos y obligaciones de las corporaciones ante las entidades con quienes trabajan y para quienes trabajan. La gobernanza corporativa ¹⁰ es un término frecuentemente empleado para referirse a las

¹⁰ N.T. En inglés “corporate governance”.

políticas y prácticas utilizadas para regular las relaciones internas y cumplir las responsabilidades ante los inversionistas y otros actores interesados. La rendición corporativa de cuentas en general tiene más que ver con la transparencia de la información, la auditoría y el monitoreo de las prácticas empresariales, en tanto que la responsabilidad social de las corporaciones implica una acción de carácter más voluntario por parte de las compañías que toman en cuenta el papel e impacto de una amplia gama de sus actividades corporativas. En el sector corporativo frecuentemente se asocia la rendición de cuentas con las metas de sostenibilidad y de eficiencia. Con este enfoque, muchas corporaciones han integrado en su filosofía el concepto de la “triple base de referencia”, promoviendo la idea de que las corporaciones necesitan considerar no sólo sus metas de lucro sino también objetivos ambientales y sociales (Elkington 1998).

Otro concepto empleado frecuentemente es el de ciudadanía corporativa, en el que la corporación se posiciona como un buen ciudadano que busca el interés público y busca adjudicarse tanto los derechos como las responsabilidades de la ciudadanía. Pero la ciudadanía que muchas empresas están demandando y practicando es parcial. A menudo hay una confusión deliberada, pero peligrosa, entre la responsabilidad corporativa y la ciudadanía corporativa; en ésta última es demasiado limitada la noción de responsabilidad. Parece ser que la idea de ciudadanía resulta atractiva para muchas corporaciones porque es un subterfugio para adquirir derechos sin asumir nuevas responsabilidades. Muchas de las nociones subyacentes en el tradicional contrato social entre las empresas y los gobiernos, que están implícitas en el concepto de ciudadanía, en términos por ejemplo de la obligación ante una comunidad particular, se ven trastocadas por las nuevas ventajas que han adquirido las empresas debido a la movilidad del capital y a la amenaza de trasladarse a otro lugar. En este sentido, no sólo se trata de una ciudadanía selectiva, sino que se fundamenta en una falta de ciudadanía puesto que muchas corporaciones están disfrutando los beneficios que implica formar parte de una comunidad, sin asumir la responsabilidad que ello implica (Newell 2002b).

Esta asimetría entre derechos y responsabilidades se manifiesta también con creciente claridad a nivel global, al haber un desequilibrio que pone por encima la regulación para los negocios en perjuicio de la regulación de los negocios (Newell 2001a). Las atribuciones y derechos de las corporaciones se han mantenido resguardados a través de los acuerdos internacionales que buscan eliminar las restricciones a las inversiones. Así lo demuestran los intentos para negociar un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones, la conclusión del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC o TRIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). Gill (1995) llama a esto el ‘nuevo constitucionalismo’ en el que se reafirman los derechos del capital y se les da preferencia sobre los de los estados. Cada uno de estos acuerdos otorga a nuevos derechos a las compañías y restringe el poder de la autoridad nacional y local sobre los inversionistas. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) permite a las compañías interponer demandas contra las autoridades locales por establecer estándares ambientales que, según reclaman, imponen mayores responsabilidades a las compañías extranjeras que a las nacionales, incurriendo en una discriminación. Una vez más, se hace evidente la necesidad de cambios

más profundos en la economía política global para comprender el desarrollo de derechos, atribuciones y ciudadanías.

A pesar de que estos instrumentos legales protegen los derechos de los particulares, existe un constante proceso de redefinición del ámbito de la responsabilidad corporativa en términos sociales y ambientales. Las expectativas respecto a las compañías han ido creciendo, y las compañías ya no pueden argumentar, como antes, que el único criterio que rige los negocios es el negocio mismo. Una de las experiencias que lo demuestra es la de la compañía petrolera Shell en Nigeria. Esta compañía fue duramente criticada por no haber querido intervenir para disuadir al gobierno nigeriano de ejecutar a los miembros del movimiento Ogoni que protestaban contra las actividades de Shell en el Delta del Níger. Las compañías aducen que no son actores políticos y que por lo tanto no les corresponde intervenir en estos asuntos (Mitchell 1998). Sin embargo este argumento suena algo hueco si recordamos la disposición de las compañías a asumir un papel político activo cuando les conviene, por ejemplo cuando se trata de cabildear contra las regulaciones, de presionar a los gobiernos para obtener licencias y de financiar partidos políticos. De esta manera, el discurso sobre las responsabilidades de las compañías tiende a subsumirse cada vez más en la auto-adjudicación, por parte de las propias compañías, de sus derechos, que han quedado plasmados en numerosos acuerdos comerciales y de inversión a nivel nacional e internacional. Sin duda esto representa el contrato social, si algún significado tiene el término de ciudadanía corporativa.

El renovado énfasis en la ciudadanía corporativa ha llevado a la formulación de demandas para la creación de sistemas de auditoría y monitoreo que supervisen la implementación de las promesas públicas que hacen las compañías (Richter 2001). Resulta a menudo difícil evaluar hasta qué punto las CTNs han realmente incorporado los criterios sociales y ambientales en sus prácticas de fondo, a pesar de sus elaborados reportes (Beloe 1999). Mencionamos anteriormente el papel que han tenido las firmas consultoras tales como Ernst y Young y la KPMG en la verificación de casos presentados por compañías, después de un proceso de inspecciones de campo y entrevistas a los empleados. Pero muy pocas veces existe un cotejo de estas evaluaciones y es muy cuestionable su exhaustividad y eficacia pues las auditorías se realizan bajo presiones de tiempo; las compañías reciben con anterioridad avisos sobre las entrevistas e inspecciones, y éstas tienen lugar en los espacios de trabajo donde no se puede hablar abiertamente. Han surgido algunas entidades como AccountAbility and SustainAbility, que ofrecen consultorías sobre mejores prácticas en estos asuntos. Otros grupos han adoptado una estrategia de “señalar y denunciar”, calificando a las compañías en función de su compromiso con el bienestar social y la protección ambiental, y poniendo en evidencia a las que más infringen estos criterios y a las que más contaminan. En la India, por ejemplo, la ONG CSE (Centro para la Ciencia y el Ambiente) creó una guía ecológica para la presentación de informes, que busca estimular a las compañías a poner a disposición del público informaciones sobre el impacto ambiental de sus actividades. Su objetivo es premiar a las compañías que están logrando avances, e incentivar en las demás los esfuerzos de mejoramiento, bajo la mirada atenta del escrutinio público. La efectividad de este tipo de denuncia se basa en el hecho de que la aprobación del

público, expresada a través del poder adquisitivo, o su desaprobación, expresada a través de boicots, tienen un impacto en la credibilidad de mercado, lo cual es crucial para la mayoría de las empresas.

Por su parte, los accionistas e inversionistas institucionales demandan cada vez más no sólo altos márgenes de ganancia sobre sus inversiones, sino también alguna garantía de que sus fondos no están siendo invertidos en actividades éticamente cuestionables. Algunos activistas han optado por comprar acciones en compañías, pues en tanto accionistas tienen acceso a las reuniones de la empresa y pueden exigir la rendición de cuentas, presionando así desde dentro para generar cambios. Esta forma de participación puede incluir otras más informales, como el cabildeo ante los accionistas, o el patrocinio a las decisiones formales de los accionistas orientadas a un determinado cambio de políticas (Marinetti 1998). Las decisiones de los accionistas pueden cubrir una amplia gama de asuntos, desde la filantropía corporativa hasta la conservación de la energía, las políticas laborales, la remuneración de los ejecutivos, la calidad del trabajo de los empleados o los derechos indígenas (UNRISD 1994), reflejando los más amplios intereses del grupo de actores involucrados en la corporación. Mencionamos anteriormente el asunto de las contradictorias demandas de los donantes; de manera análoga, en las corporaciones las ‘cuerdas’ de la rendición de cuentas jalan en direcciones opuestas, y se establecen componendas, por ejemplo, entre la elevación de los estándares ambientales o el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la obtención de mayores ganancias para los accionistas.

4.4.1 Presión externa hacia la responsabilidad corporativa

El contacto entre las corporaciones y los actores no corporativos se ha visto incrementado a partir de las iniciativas para instaurar en las corporaciones la responsabilidad social y la rendición de cuentas. Las presiones para mejorar la rendición de cuentas que están llevando a cabo organizaciones sociales, de desarrollo y ambientalistas de tendencias muy diversas, han obligado en muchas ocasiones a las compañías a revisar y modificar sus políticas. Mientras mayor es la riqueza y el poder de las compañías, más amplia e incluyente se vuelve la definición de ‘actor implicado’¹¹ y numerosas corporaciones enfrentan con creciente frecuencia acciones múltiples y coordinadas orientadas a poner en evidencia las acciones incorrectas. Los organismos reguladores gubernamentales, los analistas financieros, los empleados, las organizaciones no lucrativas de defensoría y gestión, los sindicatos, las organizaciones comunitarias, los accionistas y los medios masivos son algunos de los grupos que están presionando a las compañías no sólo para que mejoren su transparencia fiscal, sino para que ventilen más informaciones sobre su toma de decisiones y su desempeño en muchos ámbitos. Estos grupos suelen solicitar de las compañías datos verificables y muchos clientes están tomando en cuenta su desempeño social y ambiental a la hora de tomar decisiones de compra y de inversión. El creciente número de informes sociales y ambientales y las apreciaciones basadas en una verificación externa evidencian el intento de las gerencias corporativas por demostrar su compromiso ante el público (Beloe 1999). Estas estrategias de “manejo de la reputación” son particularmente importantes en el caso de las compañías que buscan a cualquier precio evitar una

¹¹ N.T. En inglés ‘stakeholder’. También puede traducirse como ‘actor implicado’

publicidad negativa, sobre todo a partir de las recientes experiencias de compañías tan conocidas como Shell, Texaco, Nike y otras (Klein 1999).

La presentación de informes públicos sobre el comportamiento social, ambiental y ético de una corporación no sólo sirve como herramienta de comunicación con los actores implicados sino también como herramienta administrativa. La inclusión de la dimensión social en los informes es relativamente reciente, pero la dimensión ambiental se ha venido desarrollando desde la década de los setentas, sobre todo conforme se ha ido ampliando la legislación ambiental. Si bien los indicadores de desempeño social y ambiental se han hecho cada vez más numerosos y sofisticados, aún existen pocos formatos estandarizados sobre el tipo de información que las compañías difunden y las metodologías de colecta, análisis y presentación de dicha información. Esto hace que sea difícil comparar y verificar el cumplimiento. Por esta razón, diversas organizaciones e iniciativas están tratando de homogeneizar los procedimientos de entrega de información social y ambiental, para facilitar que los actores involucrados comparen más fácilmente el desempeño de las empresas en distintos sectores y regiones. Se han desarrollado iniciativas a nivel sectorial y regional orientadas hacia la reducción de los costos de transacción de las compañías, así como hacia el mejoramiento de la credibilidad ante el público. Las empresas han desarrollado una amplia gama de estrategias de auditoría, desde la elaboración, por iniciativa propia, de informes sobre aspectos específicos hasta la realización de auditorías integrales que cubren todo el espectro de impactos sociales y ambientales, y supervisadas por una entidad externa.

Si bien algunas instituciones internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), están asumiendo también un papel importante en el establecimiento de criterios para monitorear la conducta de las corporaciones, ha habido un notable desarrollo de los acuerdos voluntarios y de los mecanismos de rendición de cuentas basados en el auto-monitoreo. Para muchas corporaciones es preferible establecer sus propios códigos de conducta y otros métodos de auto-regulación, que asumir compromisos jurídicamente vinculantes a nivel nacional e internacional, aunque tomen como referencia, como a menudo sucede, los convenios de la OIT, por ejemplo (Newell 2001a). En su acepción más amplia, los códigos de conducta son pronunciamientos de las compañías sobre los valores que dicen haber aceptado (Ferguson 1998: 1). Existe un gran número de ellos, y su implementación puede ser a nivel nacional, a nivel de una compañía específica, o en todo un sector. Los hay de varios tipos: códigos de proveedores, declaración de principios de empresas, etcétera, y en ellos se refleja toda una gama de aspectos, mecanismos de monitoreo y estándares mínimos.

Para las CTNs, los códigos de conducta son una manera auto-impuesta de contrarrestar las preocupaciones del público respecto a las prácticas y condiciones de empleo. Sin embargo, no se ha demostrado que los códigos éticos de las compañías se traduzcan en prácticas éticas. Para muchas compañías, el principal incentivo para adoptar códigos y ponerlos en práctica ha sido el riesgo de una publicidad negativa. Un incentivo adicional es que los estándares voluntarios, como los que establece la ISO (Organización Internacional de Estandarización) están convirtiéndose en requerimientos para participar en importantes mercados internacionales (Finger y Tamiotti 1999: 11). Existen estándares como

el SA8000 (creado en 1997 por Social Accountability International) y el AA1000 (creado en 1999 por el Institute of Social and Ethical Accountability), que establecen criterios para mejorar el desempeño y la calidad de las evaluaciones. En la medida en que son voluntarios, los códigos de conducta pueden ser tan detallados o tan vagos como lo desee la corporación, y su aplicación efectiva no puede exigirse por medios legales (UNIFEM 2000: 123), por lo cual depende sólo de los inversionistas y otros actores implicados. Quienes abogan a favor de los códigos creen que son formas de transmitir un mensaje de la gerencia hacia los empleados, y que facilitan así los esfuerzos de la corporación por involucrarse en actividades socialmente responsables. Constatando la falta de disposición o capacidad de muchas compañías para aplicar efectivamente sus códigos, muchos escépticos consideran que las empresas los usan más bien para cubrir sus necesidades de mercadeo y para protegerse de posibles litigios (UNRISD 1994).

Aparece aquí otro importante aspecto de la rendición de cuentas. El estudio de Barrientos, McClenaghan y Orton (1999) plantea preguntas relevantes respecto a qué actores se ven beneficiados con los códigos de conducta. Cuando éstos atañen a las condiciones de trabajo, se supone que mejoran el bienestar de los más pobres; sin embargo, como muestra ese estudio, los trabajadores marginados (los temporales, estacionales y en muchos casos las mujeres) no participan en el diseño de los códigos, lo que los hace inadecuados para enfrentar los problemas que enfrentan los sectores más pobres de la fuerza de trabajo. Resulta clave la cuestión de la representatividad y de quién habla a nombre de un determinado grupo de trabajadores, ya que se ha demostrado la existencia de procesos de exclusión con base en criterios de género, étnicos y raciales. A pesar del creciente interés en enfoques más incluyentes para el diseño e implementación de los códigos, tales como las Evaluaciones Participativas de los Trabajadores, existen actualmente pocos mecanismos de rendición de cuentas de quienes diseñan los códigos ante aquellos para quienes se diseñan (Bendell 2001).

5 Conclusión

Este documento muestra que si bien el concepto de rendición de cuentas es un punto de referencia cada vez más crucial en los debates del desarrollo, su empleo en diversos recuentos del desarrollo sigue siendo vago y ambiguo como resultado de la naturaleza controversial del tema y de las agendas políticas que contribuye a apuntalar. Esto es precisamente lo que lo hace importante e interesante para nuestro estudio de las relaciones entre ciudadanía, participación y rendición de cuentas. El concepto de ciudadanía es en muchos sentidos el que amalgama el de rendición de cuentas y el de participación. ¿Quién tiene el derecho de exigir cuentas, y quién debe rendirlas? ¿Quién tiene la atribución de participar en la toma de decisiones pública (y privada) y quién no? Las respuestas a estas preguntas nos están dando a conocer algo sobre los distintos usos del término ciudadanía. Aquí lo hemos visto como un contrato social, pocas veces integrado en procesos formales o legales, pero que conforma un conjunto de suposiciones y expectativas respecto a los deberes y obligaciones ante los demás actores de una comunidad, suposiciones sobre las que existe cierta comprensión mutua, pero que constantemente son cuestionadas. La delimitación de las fronteras de dicha comunidad y de las obligaciones sociales que se derivan de ser un ciudadano de una comunidad, de

un país o del mundo, son distintas en el ámbito público y en el privado, y dependen del aspecto de que se trate. También están sujetas a una continua negociación y re-evaluación, como vimos al analizar cómo se ha ido transformando la visión respecto a la manera en que las ONGs y las corporaciones deben mejorar su rendición de cuentas y ante quién.

Para facilitar la comprensión de estos procesos, le hemos dado al poder un lugar central. Poder para definir la rendición de cuentas y poder para crear mecanismos de rendición de cuentas y para asegurar su efectiva aplicación. Este es el poder que da sustancia a la ciudadanía y a la red de obligaciones y deberes que entrelazan a los ciudadanos. La participación es lo que asegura que ese poder se ejerza en beneficio de todos, y en particular de los pobres. Resulta crucial la creación de espacios en los que puedan cuestionarse, negociarse y evaluarse continuamente los derechos y obligaciones de los gobiernos y corporaciones. De ello dependerá que la gestión de los asuntos públicos responda a los intereses ciudadanos y que se mantengan los mecanismos de verificación y evaluación sobre quienes ejercen poder. A lo largo de la discusión hemos visto cómo ese poder opera a distintos niveles, fortaleciéndose a través del discurso, los procesos y las acciones de los actores. Observamos la existencia de una interacción compleja entre la manera en que los relatos de rendición de cuentas generan ciudadanía mediante la creación de nuevos tipos de derechos y obligaciones y la manera en que las estrategias de rendición de cuentas generan nuevas expectativas respecto a la conducta apropiada de otros, cuestionando o reforzando las nociones vigentes de rendición de cuentas y su relación con la ciudadanía. Al analizar las principales entidades sujetas a la rendición de cuentas enfatizamos la importancia de las circunstancias históricas y materiales para la construcción de atribuciones y derechos para demandar la rendición de cuentas. Es previsible, por lo tanto, que las luchas futuras en torno a la rendición de cuentas por un lado van a reflejar los procesos históricos y los cambios materiales y por otro van a ayudar a redefinirlos.

Bibliografía

- Adams, R., Carruthers, J. y Hamil, S., 1991, *Changing Corporate Values: a guide to social and environmental policy and practice in Britain's top companies*, Londres: Kogan Page Ltd
- Bailey, D., Harte, G. y Sugden, R. (eds.) 1994, *Making Transnationals Accountable: a significant step for Britain*, Londres: Routledge
- Banco Mundial, 1997, *World Bank Development Report 1997: The State in a Changing World*, Oxford y Washington, D.C.: Oxford University Press y Banco Mundial
- Barrientos, S., McClenaghan, S. y Orton, L., 1999, *Gender and Codes of Conduct: a case study from horticulture in South Africa*, Londres: Christian Aid
- Beloe, S., 1999, 'The greening of business?', *IDS Bulletin*, Vol 3 No.3, Brighton: Institute of Development Studies
- Bendell, J., 2001, 'Towards participatory workplace appraisal: report from a focus group of women banana workers', New Academy of Business, *Occasional Paper*, Septiembre
- (ed.), 2000, *Terms for Endearment: business, NGOs and sustainable development*, Sheffield: Greenleaf Press
- Blair, H., 2000, 'Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries', *World Development*, Vol 28 No 1, Enero
- The Body Shop, 1998, *The Body Shop Approach to Ethical Auditing*, www.the-body-shop.co.uk
- Brett, E.A., 1993, 'Voluntary agencies as development organizations: theorizing the problem of efficiency and accountability', *Development and Change*, Vol 24
- Chomsky, N., 1988, *Deterring Democracy*, Noonday Press
- Clark, J., 1995, *Democratizing Development: the role of voluntary organizations*, Londres: Earthscan Publications Ltd
- Considine, M., 2002, 'The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships and joined-up services', *Governance*, Vol15 No1, Enero
- Cornwall, A., Lucas, H. y Pasteur, K., 2000, 'Introduction: accountability through participation: developing workable partnership models in the health sector', *IDS Bulletin*, Vol 31 No 1, Brighton: Institute of Development Studies
- Crook, R., 2001, 'Editorial introduction', *IDS Bulletin*, Vol 32 No 1, January, Brighton: Institute of Development Studies
- Crook, R. y Manor, J., 1998, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: participation, accountability and performance*, Cambridge: Cambridge University Press
- Day, P. y Klein, R., 1987, *Accountabilities: five public services*, Londres y Nueva York: Tavistock
- The Economist*, 2000, 'The world's view of multinationals?', 27 de enero
- 1999, 'The non-governmental order?', 9 de diciembre
- Edwards, M., 1999, *Future Positive: international cooperation in the 21st century*, Oxford: INTRAC (International NGO Training and Research Centre)

- Edwards, M. y Hulme, D. (eds), 1995, *Beyond the Magic Bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*, Londres: Save the Children Fund
- Elkington, J., 1998, 'The "Triple Bottom Line" for Twenty-First-Century Business' En J.V. Mitchell (ed.), *Companies in a World of Conflict: NGOs, sanctions and corporate responsibility*, Londres: Earthscan/RIIA
- Ferguson, C., 1998, 'A review of UK company codes of conduct', *Review Paper*, Londres: DFID Social Development Division
- Finger, M. y Tamiotti, L., 1999, 'New global regulatory mechanisms and the environment', *IDS Bulletin*, Vol 30 No 3
- Fondo Monetario Internacional, 1998, *Good Governance: the IMF's role*, Washington, D.C.: FMI
- Foucault, M., 1980, 'Truth and Power'. En M. Foucault, *Power/Knowledge: selected interviews and other writings 1972-1977*, Brighton: Harvester Press
- Fowler, A., 2000a, 'Civil society, NGOs and social development: changing the rules of the game', *UNRISD Occasional Paper 1*
- 2000b, *The Virtuous Spiral: a guide to sustainability for Non-Governmental Organisations in international development*, Londres y Sterling, VA.: Earthscan Publications Ltd
- 1997, *Striking a Balance: a guide to enhancing the effectiveness of Non-Governmental Organisations in international development*, Londres: Earthscan Publications Ltd
- Fox, J. y Brown, L.D. (eds), 1998, *The Struggle for Accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press
- Fukuyama, F., 1991, *End of History and the Last Man*, Nueva York: Free Press
- Gill, S., 1995, 'Theorising the Interregnum: the double movement and global politics in the 1990s' en B. Hettne (ed.), *International Political Economy: understanding global disorder*, Londres: Zed Books
- Goetz, A.M. (ed.), 1997, *Getting Institutions Right for Women in Development*, Londres y Nueva York: Zed Books
- Goetz, A.M. y Gaventa, J., 2001, 'Bringing citizen voice and client focus into service delivery', *IDS Working Paper 138*, Brighton: Institute of Development Studies
- Goetz, A.M. y Jenkins, R., 2001, 'Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India', *Public Management Review*, Vol 3 No 3, Septiembre
- Hudock, A., 2000, 'NGOs' seat at the donor table: enjoying the food or serving the dinner?', *IDS Bulletin*, Vol 31 No 3, Brighton: Institute of Development Studies
- ICC, 2002, Rome Statute of the International Criminal Court, www.un.org/law/icc/general/overview.htm
- Jenkins, R. y Goetz, A.M., 1999, 'Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India', *Third World Quarterly*, Vol 20 No 3
- Jones, E. y Gaventa, J., 2001, 'Concepts of citizenship: a review', DRC paper, draft, 1 Septiembre
- Kardam, N., 1997, 'Making Development Organizations Accountable: the organizational, political and cognitive contexts' en A.M. Goetz (ed.), *Getting Institutions Right for Women in Development*, Londres y Nueva York: Zed Books
- Klein, N., 1999, *No Logo*, Londres: Flamingo

- Korten, D., 1995, *When Corporations Rule the World*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, Inc.
- Lake, R., 1999, *Social Accountability, the OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the OECD Principles of Corporate Governance*, Gateshead: Traidcraft Exchange
- Manor, J., 1999, *The Political Economy of Democratic Decentralisation* Washington, D.C.: Banco Mundial
- Marinetto, M., 1998, 'The shareholders strike back – issues in the research of shareholder activism', *Environmental Politics*, Vol 7 No 3: 125–33
- Minogue, M., 1998, 'Is good governance a universal value?', *Public Policy and Management Working Paper Series 6*, Manchester: Institute for Development Policy and Management (IDPM)
- Mitchell, J. (ed.), 1998, *Companies in a World of Conflict: NGOs, sanctions and corporate responsibility*, Londres: The Royal Institute of International Affairs y Earthscan
- Najam, A., 1996, 'NGO Accountability: a conceptual framework', *Development Policy Review*, Vol 14
- Newell, P., 2002a, 'Globalisation and the future state', *IDS Working Paper 141*, Brighton: Institute of Development Studies
- 2002b, 'From responsibility to citizenship? Corporate accountability for development', *IDS Bulletin*, Vol 23 No 2, Brighton: Institute of Development Studies
- 2001a, 'Managing multinationals: the governance of investment for the environment', *Journal of International Development*, Vol 13
- 2001b, 'Access to environmental justice? Litigation against TNCs in the South', *IDS Bulletin*, Vol 32 No 1, Brighton: Institute of Development Studies
- 2000, 'Globalisation and the Environment', artículo no publicado elaborado para el documento de DFID *White Paper on Globalisation*
- 2000a, 'Globalisation and the New Politics of Sustainable Development'. En J. Bendell (ed.), *NGOs and Sustainable Development*, Sheffield: Greenleaf Publishing Ltd
- 2000b, 'Environmental NGOs and Globalization: the governance of TNCs' en R. Cohen y S. Rai, *Global Social Movements*, Londres y New Brunswick, NJ: The Athlone Press
- 1999, 'Globalisation and the environment: exploring the connections', *IDS Bulletin*, Vol 30 No 3, Brighton: Institute of Development Studies
- O'Brien, R., Goetz, A.M., Scholte, J.A. y Williams, M., 2000, *Contesting Global Governance: multilateral economic institutions and global social movements*, Cambridge: Cambridge University Press
- Paul, S., 1994, 'Does voice matter? For public accountability, yes', *Policy Research Working Paper 1388*
- 1991, 'Strengthening public service accountability: a conceptual framework', *World Bank Discussion Paper 136*, Washington, D.C.: Banco Mundial
- Picciotto, S. y Mayne, R. (eds), 1999, *Regulating International Business: beyond liberalization*, Londres: Macmillan Press
- PNUD, 1997a, 'Good governance for sustainable human development', *UNDP Policy Document*, <http://magnet.undp.org/policy>
- 1997b, *Programme for Accountability and Transparency (PACT) Annual Report*, <http://magnet.undp.org/Docs/efa/Anrp97f.htm>

- Princen, T. y Finger, M. (eds), 1994, *Environmental NGOs in World Politics*, Londres: Routledge
- Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (eds), 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Quirk, B., 1997, 'Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers', *Public Administration*, Vol 75 No 3, Otoño: 569–86
- Richter, J., 2001, *Holding Corporations Accountable*, Londres: Zed Books
- Schacter, M., 2000, 'When accountability fails: a framework for diagnosis and action', *Institute on Governance Policy Brief 9*, Ottawa: Institute on Governance
- Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M., 1999, *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers
- Scott, J., 1985, *Weapons of the Weak: everyday forms of peasant resistance*, New Haven: Yale University Press
- Seyfang, G., 1999, 'Private sector self regulation for social responsibility: mapping codes of conduct', *Social Policy Research Programme Working Paper 1*
- Simms, A., 2002, *Five Brothers: the rise and nemesis of the big bean counters*, Londres: New Economics Foundation
- Smith, N.C., 1990, *Morality and the Market: consumer pressure for corporate accountability*, Londres y Nueva York: Routledge
- Thompson, G., 1997, 'Multinational Corporations and Democratic Governance' En A. McGraw (ed), *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*, Cambridge: Polity Press
- UNIFEM, 2000, 'Progress of the world's women', *2000: UNIFEM Biennial Report*, Nueva York: UNIFEM
- UNRISD, 2000, *Visible Hands: taking responsibility for social development*, Ginebra: UNRISD
- 1997, 'Globalization and civil society: NGO influence in international decision making', *Discussion Paper 83*, Ginebra: UNRISD
- 1994, 'Transnational corporations: impediments or catalysts of social development?', *Occasional Paper 5*, Cumbre Mundial del Desarrollo, Ginebra: UNRISD
- Wapner, P., 1995, *Environmental Activism and World Civic Politics*, Nueva York: SUNY Press
- White, A.L., 1999, 'Sustainability and the accountable corporation: society's rising expectations of business', *Environment*, Vol 41 No 8
- Zadek, S., Pruzan, P. y Evans, R. (eds), 1997, *Building Corporate AccountAbility: emerging practices in social and ethical accounting, auditing and reporting*, Londres: Earthscan Publications Ltd