

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

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

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

*Ludwig Wittgenstein*

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

### 5.1 Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **5.4 RdC como derecho: Proyecto democrático**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por otro lado:

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

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

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

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

## 5.6 Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

BUSTILLOS, Isabel y Tomás Severino, (2004), "Diagnóstico del Acceso a la Información Ambiental en México. Un panorama sobre los últimos años", *El derecho de acceso a la información en México. Un diagnóstico de la sociedad* Iniciativa de Acceso México, A.C., México, IFAI.

CANSINO, César, (2002), "De la transición continua a la instauración democrática" en: Álvarez (coord.) *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, Plaza y Valdés/REMISOC.

DAGNINO, Evelina, (2002), "Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: límites y posibilidades", en Evelina Dagnino (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, México, FCE.

—, (2003), "Los dilemas de la participación ciudadana: la experiencia de Brasil", ponencia presentada en: *Seminario Internacional Constuyendo la democracia en el nuevo siglo. Participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia y control social. Marco conceptual y experiencias internacionales* 18 y 19 de septiembre, Veracruz Puerto, Veracruz, CIESAS/Universidad Veracruzana.

DE LA PEÑA, Guillermo, (1996), "Testimonios biográficos, cultura popular y cultura política: reflexiones metodológicas", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)* Colección Pensar la Cultura México, CIESAS/CNA.

DIETERLEN, Paulette, (2003), *La pobreza: un estudio filosófico*, México, UNAM.

DOMÍNGUEZ, F., A. Osegueda y R. Jiménez, (2004), "Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental", *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*, CESEM «Heriberto Jara», México, IFAI.

FUKUYAMA, Francis ,(1996)[1995], *Confianza*, [1995], Buenos Aires, Atlántida.

—, Francis, 1999, *La gran ruptura*, [1998], Madrid, Atlántida.

GARCÍA, Sergio, 2004, *Los fondos federales para apoyar proyectos de las Organizaciones de la Sociedad Civil*, México, CEMEFI/INDESOL.

GONZÁLEZ, Enrique (coord.), (2003), México, *Transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado Nacional*, México, INAP/FCE.

GUTIÉRREZ, Roberto, (1996), "La cultura política en México, teoría y análisis desde la sociología", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)* Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.

HEVIA, Felipe, (2003), *Los usuarios ¿confían en las instituciones de salud? Procesos y mecanismos de construcción de confianza/desconfianza en usuarios hombres y mujeres sobre el Sistema Público de Salud en Xalapa, Ver, durante 2003*, México, CIESAS (tesis de maestría).

—, (2004<sup>a</sup>), *¿Beneficiarios o ciudadanos? La lógica interna del programa Oportunidades y los derechos sociales, económicos y culturales*. México, Mimeo.

—, (2004b), "Rendición de cuentas (accountability) y participación ciudadana. Vínculos teóricos y prácticos" Ponencia presentada en: *II congreso latinoamericano de ciencia política. Los desafíos de la gobernanza democrática en América Latina*, 29 de septiembre al 1 de octubre 2004 Ciudad de México.

IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información (ed.), (2004), *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI.

ISUNZA, Ernesto, (2001), *Las tramas del Alba*, México, CIESAS.

—, (2002), "Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos" en: *Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Salamanca.

—, (2003), "Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana en: *Taller internacional «Derechos y responsabilidades de las ONG en la rendición de cuentas*. Bandung, Indonesia, enero 2003.

—, (2004), *El reto de la confluencia: Los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 8 Xalapa, Universidad Veracruzana.

KLIKSBERG, Bernardo, (2000), "Seis tesis no convencionales sobre participación", en: Kliksberg, B y L. Tomassini, *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* Buenos Aires, BID/Fundación Felipe Herrera/ Universidad de Maryland/ FCE.

KLIKSBERG, Bernardo y Lusiano Tomassini (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, BID/Fundación Felipe Herrera/Universidad de Maryland, FCE.

KROTZ, Esteban, 1996, "Aproximaciones a la cultura política mexicana como fenómeno y como tema de estudio", en Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos)*, Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.

KUPPER, Adam 2001[1999], *Cultura, la versión de los antropólogos*, Barcelona, Paidós.

LOMNITZ, Claudio (1996), *Las salidas del laberinto. Cultura e ideología en el espacio nacional mexicano*. México, Ed. Joaquín Mortiz.

LOMNITZ, Claudio (coord.), (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS/MA Porruá.

MARTINIC, Sergio (1992) *Ánalisis estructural: presentación de un método para el estudio de las lógicas culturales*, Stgo. de Chile, CIDE.

MARVÁN, María, (2004), "Introducción. El acceso a la información pública: un instrumento útil para la sociedad organizada" *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI.

MOORE, Mark, (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, [1995] Barcelona, Paidós.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz, (2002), "Accountability social: la otra cara del control", en: Peruzzotti y Smulovitz (ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

PESCHARD, Jacqueline (1995), *La cultura política democrática*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, IFE.

PUTNAM, Robert D., (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.

ROSALES, Margarita (2000), "Construyendo la democracia. Cultura política y resocialización en organizaciones campesinas", en Héctor Tejera (coord.), *Antropología política: enfoques contemporáneos*, [1996], México, INAH/Plaza y Valdés.

SZTOMPKA, Piotr, (1999), *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

TEJERA Gaona, Héctor (2000) "Introducción: antropología y cultura política en México", en Héctor Tejera (coord.) *Antropología política: Enfoques contemporáneos*, [1996] México, INAH/Plaza y Valdés.

VALLARTA, María y Ma. Concepción Martínez (2004), "Demanda ciudadana: la transparencia y la rendición de cuentas. Experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos" *El derecho de acceso a la información en México, un diagnóstico de la sociedad*, Equidad de Género, ciudadanía, trabajo y familia A.C. México, IFAI.

VARELA, Roberto, (1984), *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, México, UAM-I  
———, 1996, "Los estudios recientes sobre 'antropología política' en la antropología social mexicana" Esteban Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinaria y actores políticos)*, Colección Pensar la Cultura, México, CIESAS/CNA.

———, 2000, "Cultura política", en Héctor Tejera Gaona, (coord.) *Antropología política. Enfoques contemporáneos*, 1996, México, INAH/Plaza y Valdés.