

REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

DERECHOS ■ PARTICIPACIÓN ■ *ACCOUNTABILITY*

Derechos, recursos y la política de *accountability**

Editado por Peter Newell y Joanna Wheeler

* Texto traducido por Jennifer Metcalfe para el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

CAPÍTULO 1**

Derechos, recursos y la política de *accountability*: Introducción

PETER NEWELL Y JOANNA WHEELER

Muchos conflictos relacionados con el desarrollo se pueden entender como la lucha de los pobres por lograr que los poderosos rindan cuenta y asuman su responsabilidad. La intensidad de las contiendas por los derechos y las responsabilidades de los actores involucrados en el desarrollo está aumentando en medio de conflictos entre la promoción de una visión del desarrollo basado en derechos y los conceptos sobre el acceso a recursos y el derecho a los mismos orientados por el mercado. La manera en que estos conflictos se desarrollan tiene un significado enorme para los esfuerzos destinados a poner fin a la pobreza y a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es fundamental entender la forma en que los pobres reivindican o reclaman sus derechos y exigen la rendición de cuentas (*accountability*) para el logro de los mismos.

Este libro contribuye a dicha comprensión al explorar cómo los grupos más pobres se movilizan en torno al derecho a los recursos en diferentes escenarios, utilizando una amplia gama de estrategias para lograr la *accountability*. Esto coloca a la rendición de cuentas en el cruce entre los derechos y los recursos, y plantea la siguiente pregunta: ¿cuál es la relación entre una mayor *accountability* y la capacidad de las personas para lograr sus derechos en relación con los recursos? Las luchas respecto de recursos esenciales de subsistencia, tales como la salud, la vivienda y el empleo, como asimismo por los recursos naturales —tales como el agua y el petróleo— constituyen el telón de fondo para investigar las formas en que los grupos más pobres hacen que los actores poderosos —tanto estatales como las empresas y la sociedad civil— rindan debida cuenta. El proceso de reivindicación de los derechos es una de las maneras, aunque ciertamente no la única, para lograrlo.

En los últimos diez años, la *accountability* ha llegado a ocupar un lugar central en el discurso contemporáneo sobre el desarrollo en el marco de la atención cada vez mayor que los donantes le asignan a la idea de buen gobierno. La relación con esta agenda ha significado que la política de *accountability* ha quedado reducida a temas vinculados a la reforma del Estado. Evidentemente, aunque la reforma del Estado sea crucial, este libro demuestra que la *accountability* no se puede alcanzar exclusivamente

** Primer capítulo del libro *Rights, Resources and the Politics of Accountability*, editado por Peter Newell y Joanna Wheeler, Institute of Development Studies (IDS), Zed Books, London, 2006.

mediante reformas institucionales, y sucede con frecuencia que las instituciones estatales son tanto violadoras de los derechos, como agentes que imponen su cumplimiento. El enfoque convencional centrado en el Estado ha dado origen a una excesiva dependencia de la ley como mecanismo para generar cambios sociales positivos, sin que se analice cómo la movilización social también modifica las leyes.

La rendición de cuentas no es un proyecto apolítico. Los principales actores mundiales que fomentan este tipo de iniciativas —pese a sus afirmaciones en contrario— tienen intereses políticos comprometidos en la promoción de ciertas formas de *accountability* y de los derechos de determinados grupos por encima de los de otros. Por ejemplo, un enfoque acotado, centrado en materias que solamente impliquen informes financieros y temas contables, no logra tomar en consideración los procesos políticos por medio de los cuales los poderosos se protegen de la rendición de cuentas ante los pobres y, por lo general, los esfuerzos por promover la prestación privada de servicios estatales, que no toman en cuenta el tema de la *accountability* hacia los pobres, sirven para generar carencias en materia de rendición de cuentas. No obstante, el alcance universal de actores como el Banco Mundial y otros grandes donantes se traduce en que, generalmente, los modelos de *accountability* son trasplantados de un escenario a otro sin mucha consideración por el contexto local.

Por otra parte, se necesita un enfoque diferente para un marco explícitamente político de rendición de cuentas en el contexto del desarrollo. Si bien trabajos anteriores sobre la *accountability* hacían hincapié en el cambio mediante reformas jurídicas y conceptos tecnocráticos relativos al gobierno, en este trabajo promovemos una comprensión de la rendición de cuentas más directamente relacionada con la vida de los pobres, en que el poder ocupa un lugar central. Pese a la tendencia actual de utilizar el término *accountability* en las discusiones sobre el desarrollo, éste término y las relaciones que intenta describir tienen una historia mucho más larga. No obstante, los contextos creados por la globalización y la reforma neoliberal, han producido cambios fundamentales en la división de los derechos y las responsabilidades entre los Estados, los actores del mercado y la sociedad civil, en formas que tienen un efecto directo sobre los medios de subsistencia de los pobres. Por consiguiente, en la medida en que cambian los papeles y el poder de los principales actores involucrados en el desarrollo, lo mismo sucede con los procesos mediante los cuales las personas intentan hacerlos rendir cuenta y asumir su responsabilidad. Este libro registra las estrategias que se emplean para ello, los mecanismos formales e informales, legales y no legales, de colaboración y de confrontación.

Para poder comprender este nuevo escenario de la política de rendición de cuentas debemos considerar una serie de actores estatales y no estatales, más allá de las preocupaciones tradicionales relativas a la reforma del Estado. En este trabajo se examinarán las luchas por lograr la *accountability* empresarial a falta de la protección estatal para los grupos marginados y se analizarán también las movilizaciones en torno

a los derechos que confiere el Estado, pero que en la práctica no se reconocen de manera equitativa. Se analizará el papel de las organizaciones comunitarias de base y sus estrategias de *accountability* para cuestionar al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil que dicen actuar en su nombre. Es raro que el Estado esté ausente en dichos conflictos, aun si su presencia se manifiesta en la falta de acción. En consecuencia, no es de sorprender que los grupos marginados suelen reclamar la *accountability* desde abajo, en vez de confiar en que el Estado la proporcionará desde arriba. El desafío consiste en trazar la red de *accountability* que fluye entre estos actores en contextos específicos, para comprender desde qué dirección es más probable que surjan las oportunidades para el cambio.

El hecho de reflejar estas nuevas dinámicas políticas también significa recalcar los procesos de rendición de cuentas. Estas son las estrategias, tácticas y repertorios de movilización a través de los cuales los movimientos y las comunidades buscan ejercer los derechos a los medios de subsistencia o expresar su condición de ciudadanos. Aunque generalmente esperan gatillar cambios en el Estado u otros actores, dichas estrategias pueden, además, constituir un fin en sí mismas al tener por objetivo, por ejemplo, aumentar la conciencia acerca de los derechos o articular la ciudadanía mediante la exigencia de *accountability*. Abah y Okwori (Capítulo 10) examinan el papel del teatro como herramienta que permite que las personas expongan las barreras que deben enfrentar para lograr la *accountability* en su vida cotidiana, en tanto que Newell *et al.* (Capítulo 8) muestran cómo las ONG en las zonas rurales de la India están creando nuevas plataformas y escenarios para articular las demandas de *accountability*, mediante audiencias públicas informales y la creación de “Planes de Desarrollo del Pueblo”. Estos son algunos de los múltiples métodos existentes para exigir *accountability* que se analizarán en este libro.

La comprensión de la naturaleza de las luchas por la rendición de cuentas implica valorar los contextos históricos, materiales y culturales en que ocurren. Al examinar casos que se producen en el hemisferio norte y en el sur, como también aquellos relacionados con diferentes recursos para la subsistencia, desarrollamos una visión ecléctica de las distintas maneras en que los grupos desposeídos llevan a cabo sus demandas de *accountability* y las circunstancias específicas del contexto que permiten o limitan su capacidad para hacerlo. Asimismo, los casos que se exponen aquí abarcan una serie de contextos institucionales que difieren en el aspecto político, social y cultural. Hay situaciones marcadas por la presencia de un Estado fuerte (India, Estados Unidos, Brasil), otras en las que existen culturas legales contenciosas (Sudáfrica, Estados Unidos), y otras más en las que se cuestionan las desigualdades mediante movilizaciones sociales (México, Brasil, India). En otros contextos, son las empresas las que se han convertido en los actores dominantes, hecho que tiene repercusiones directas para la *accountability* (Nigeria, Bangladesh).

Una evaluación empírica bien fundamentada respecto de cuáles son las

estrategias de *accountability* que funcionan, cuándo y para quién, constituye un antídoto importante contra la exportación inadecuada de modelos de rendición de cuentas desde un escenario a otro sin considerar suficientemente las diferencias políticas, sociales y culturales clave. Cada capítulo busca reflexionar sobre los elementos que fueron importantes para lograr el resultado por la lucha a favor de la *accountability* que allí se describe. Los capítulos se enmarcan en torno a las siguientes cuestiones clave:

- ¿La estrategia utilizada logra generar mayor *accountability* respecto del acceso a los recursos?
- ¿Cuándo funciona? ¿En qué condiciones? (¿histórica, institucional, económica o culturalmente?)
- ¿Para quién funciona? ¿A quién beneficia?
- ¿Cuáles son las implicancias para los debates contemporáneos acerca de la *accountability* en el campo del desarrollo?

El libro incluye ejemplos de movilizaciones en torno a una serie de recursos, desde nociones acotadas acerca de los recursos naturales, hasta ideas más generales de los recursos para la subsistencia, tales como la vivienda y la salud. Logramos comparar las luchas en torno a recursos como el petróleo y el agua, con campañas para mejorar las condiciones laborales, el acceso a los servicios de salud y el suministro de viviendas, de modo de poder sacar conclusiones respecto de la forma en que las distintas clases de recursos influyen en la naturaleza de la rendición de cuentas.

En vez de ver la falta de *accountability* como un problema que sólo aflige a los países en desarrollo, exploramos las experiencias “globales” de las luchas por la rendición de cuentas del hemisferio Norte y del Sur. Pese a las diferencias de contexto, hay muchas similitudes interesantes, por ejemplo, entre la experiencia de la movilización por los derechos de los trabajadores en Estados Unidos y Bangladesh, así como entre aquellas por la *accountability* empresarial en Estados Unidos y la India. Hay lecciones que se pueden aprender respecto de las estrategias de *accountability* de maneras que superan las diferencias geográficas y sectoriales. En la medida en que intentan abordar los patrones de desigualdad y marginación presentes en todo el mundo, pero que se manifiestan de diferentes maneras en los escenarios locales, las estrategias de *accountability* que buscan cuestionar el poder resuenan con las experiencias de los pobres de todo el mundo.

La sección siguiente identifica las relaciones entre los derechos, los recursos y la *accountability* que se desprenden de los casos descritos en este libro.

Derechos, recursos y la política de *accountability*

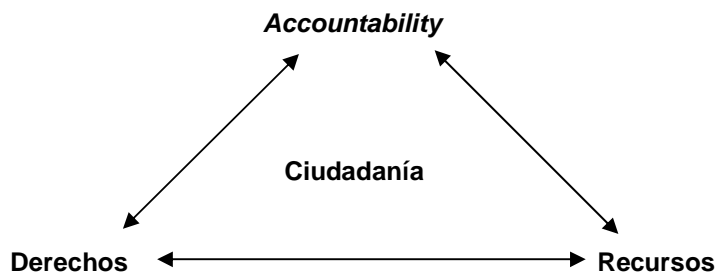
Los derechos, los recursos y la política de *accountability* se superponen entre sí en una relación compleja. El gráfico 1.1 muestra cómo cada uno de estos elementos se relaciona estrechamente con el otro en forma dinámica. De múltiples maneras, la naturaleza de un recurso y quienes tienen acceso al mismo definen las posibilidades de que haya justicia, redistribución y cambio. En este libro, el pilar que permite explorar la relación entre los derechos y la rendición de cuentas, está constituido por las luchas por los recursos y los esfuerzos por ejercer los derechos fundamentales del desarrollo, tales como el derecho a la vivienda y al agua. El carácter central de los recursos para la subsistencia de los pobres significa que el acceso y el derecho son cuestiones marcadas por relaciones de poder y conflicto. Por consiguiente, aunque la privación de un recurso pueda ser de carácter eminentemente económico, lograr el derecho de acceso a los recursos y a reclamar la *accountability* es un proyecto político, en cuyo centro se encuentra la noción de ciudadanía.

Los capítulos de este libro demuestran que los recursos no son una variable políticamente neutral en lo que se refiere a la relación entre los derechos y la *accountability*. Más allá de una comprensión determinista y unidimensional de la relación entre los recursos y la política, nos concentramos en el impacto que tienen las dinámicas de las prácticas institucionales y los valores culturales en la realización del derecho a los recursos. Temas como el acceso, la gestión y la distribución varían, dependiendo de si estamos hablando de agua, petróleo o de salud. Cada uno supone una infraestructura diferente, involucra a actores distintos en el conflicto, implica sensibilidades diversas y es entendida simbólica y culturalmente de diferentes maneras. Los temas que abordamos en todo el libro sobre la materialidad de los recursos, la importancia de la ley y las instituciones, y las culturas contrapuestas de *accountability* nos ayudan a analizar dichas cuestiones.

Las movilizaciones para reivindicar derechos pueden generar nuevas formas de rendición de cuentas, al igual que la capacidad para reclamar estos derechos y ejercerlos supone la existencia de relaciones de *accountability* entre el Estado y los ciudadanos. Por ejemplo, la trayectoria de la movilización por los derechos en India, Brasil y Sudáfrica ha proporcionado los fundamentos y afectado el significado de los derechos en dichos países, desde la forma en que se utilizan éstos en la práctica, hasta la codificación de derechos específicos en las constituciones nacionales (Pettit y Wheeler 2005). La relación entre los derechos y la *accountability* está determinada por el acceso en el sentido de quién controla y se beneficia de determinados recursos. La relación entre los recursos y la *accountability* tiene sus fundamentos en el poder, en la medida en que los grupos más poderosos ejercen un control monopólico sobre los recursos y debilitan la *accountability*. Por lo tanto, este libro se basa en los derechos como herramienta de rendición de cuentas, en la que los grupos desposeídos y marginados utilizan la reivindicación de los derechos sobre los recursos fundamentales

para reclamar una mayor *accountability* de parte de los actores, sean del Estado, del sector privado o de la sociedad civil.

GRÁFICO 1.1 LA RELACIÓN ENTRE DERECHOS, RECURSOS Y ACCOUNTABILITY



El concepto de ciudadanía atraviesa transversalmente los procesos de *accountability* y la reivindicación de derechos respecto de recursos, y se encuentra al centro del triángulo que utilizamos (gráfico 1.1) para describir las relaciones entre los derechos, los recursos y la rendición de cuentas. La ciudadanía está vinculada a las reivindicaciones que las personas creen estar facultadas para exigir de las instituciones, así como su derecho de acceder a los recursos materiales. Volveremos sobre este tema en la conclusión de este capítulo. En vista de la naturaleza amplia de esta descripción general acerca de la relación triangular que existe entre derechos, recursos y *accountability*, en la sección siguiente se examina en mayor detalle cada una de las dimensiones de esta relación.

Derechos y accountability

Es posible que ahora haya un mayor número de personas reivindicando una mayor cantidad de derechos que antes (Jones 1994). La proliferación de tipos de demandas de derechos ocurre en forma paralela con el discurso cada vez más destacado de los derechos relacionados con el desarrollo (Cornwall y Nyamu-Musembi 2005). Aunque existe un aumento de popularidad de los enfoques basados en derechos entre algunos sectores de la comunidad dedicada al desarrollo, su valor, aplicación y alcance siguen siendo discutidos (Piron 2005). Por una parte, la reivindicación de los derechos puede dar un mayor grado de acceso a la justicia. La larga historia de movilizaciones en torno a los derechos muestra que tienen el potencial de brindar cierto grado de acceso a la justicia que la legislación no otorga, de apoyar

las demandas que otros procedimientos legales no reconocen y de dar inicio a un grado de activismo que la reivindicación fundada en otro tipo de discursos, por lo general, no ha podido conseguir. Enmarcar una demanda en el lenguaje de los derechos humanos le da un cierto estatus, legitimidad y peso moral; constituye un título que, al menos en teoría, otros tienen que reconocer y respetar (Dworkin 1978). Por otra parte, el “discurso de los derechos” ha sido crecientemente adoptado en los debates sobre el desarrollo, de manera tal que se ha convertido en algo insustancial y abstracto. “La discusión sobre los derechos es a la vez predominante y emocionante... además, con frecuencia es confusa y no concluyente” (Merills 1996: 25). Esto tiene serias repercusiones para las personas cuyos derechos han sido denegados o que están intentando lograr la protección y respeto de los mismos (Pettit y Wheeler 2005).

En consecuencia, al igual que en el caso de la *accountability*, los derechos y los enfoques basados en los derechos desempeñan un papel complejo en el desarrollo. Poseen el potencial para oponerse a las interpretaciones tecnocráticas verticales de la *accountability* como se señaló anteriormente pero, como se observa en algunos de los capítulos de este libro, los grupos poderosos también han recurrido al discurso sobre los derechos para promover sus propias agendas. No obstante, la concepción sobre los derechos constituye el meollo de muchas movilizaciones a favor de la rendición de cuentas, hecho que es particularmente claro cuando se trata de la lucha por los recursos. En este caso, nuestro interés respecto de los derechos está orientado por las maneras en que los grupos más pobres los emplean para lograr la *accountability* de parte de actores fundamentales, al reclamar derechos de desarrollo básicos y el derecho a los recursos con el fin de mejorar sus medios de subsistencia. Nuestra propuesta plantea que el derecho a exigir la *accountability* es fundamental para hacer realidad otros derechos sociales y económicos, una idea que examinamos en mayor profundidad al término de la sección del capítulo sobre ciudadanía. Por consiguiente, al considerar los derechos en relación con la *accountability*, es importante formular las siguientes preguntas:

- ¿Cómo utilizan los grupos marginados o excluidos los derechos como parte de una estrategia para mejorar la *accountability*?
- ¿Bajo qué condiciones los derechos mejoran la *accountability* para los pobres?
- ¿Cuál es la relación entre el derecho a exigir *accountability* y la protección de un conjunto más general de derechos económicos y sociales?

Muchos derechos, de por sí, no son herramientas de *accountability de facto*; deben desarrollarse como tales mediante los procesos de reivindicación, movilización y lucha. Esta situación es evidente en México, donde los obstáculos que enfrenta la rendición de cuentas se derivan de conflictos altamente politizados respecto de los distintos significados e interpretaciones de los derechos (Paré y Robles, Capítulo 4;

Cortéz y Paré, Capítulo 5). De manera similar, en Brasil y Sudáfrica, el reconocimiento jurídico formal de los derechos se logró a través de la protesta social sostenida (Mehta, Capítulo 3; Cornwall *et. al*, Capítulo 7).

En vista de que la *accountability* no implica únicamente promover la responsabilidad (*answerability*) sino también tener la capacidad de hacerla exigible y efectiva (*enforceability*), el proceso mediante el cual dichos derechos se pueden ejercer también es importante. En este contexto es donde nos encontramos con los límites que genera una excesiva dependencia de los derechos. Muchas de las estrategias y herramientas de *accountability* que analizamos en este libro tienen como punto de partida la falta de reconocimiento o implementación de los derechos de determinados grupos, como el derecho al agua en Sudáfrica, a la vivienda adecuada en Kenia y a un salario mínimo en los Estados Unidos. Por consiguiente, existe una diferencia entre los *derechos en teoría* y los *derechos en la práctica*. Nuestro enfoque se centra más en el tema de la práctica y en las maneras en que los grupos más pobres logran asegurar sus derechos mediante múltiples estrategias creativas, formales e informales, de rendición de cuentas. Esta dinámica se refleja en las diversas formas de movilización que examinamos en este libro. En la medida en que la ley es el medio a través del cual se expresan tradicionalmente las reivindicaciones basadas en los derechos, nuestro trabajo ayuda a explicar las limitaciones de las interpretaciones de derechos basadas en la juridicidad, y las maneras en que los grupos más pobres suelen emplear los conceptos “vivos” de los derechos que reflejan, más bien, la privación material o la exclusión social que padecen (Clark, O’Reilly y Wheeler 2005). La falta de protección legal para las comunidades no blancas más pobres de Estados Unidos —a pesar de las reivindicaciones logradas por los derechos civiles— ha dado origen a ideas de justicia ambiental que expresan de mejor manera la forma en que la gente experimenta el daño ambiental (Lekhi y Newell, Capítulo 9).

No obstante, la demanda de un derecho no es un atajo para evitar, substituir o reducir un conflicto respecto de los recursos. Las demandas por los derechos se contraponen entre sí, por lo que es necesario equilibrarlas o conciliarlas, como demuestran claramente los casos de Chiapas y Veracruz (Capítulos 4 y 5). Además, existe un riesgo político inherente a los esfuerzos por politizar las demandas, mediante la invocación de la reivindicación de derechos. La atención de los violadores de derechos —ya sean Estados o actores privados— se dirige hacia los grupos vulnerables, quienes pueden terminar siendo víctimas de sanciones por el hecho de destacar la negligencia de parte de los actores poderosos, como ilustra el caso de la India (Capítulo 8). El valor de un recurso objeto de conflicto puede significar, a menudo, la denegación de las libertades políticas y el uso de estrategias de intimidación y violencia, como queda claro en los capítulos sobre México, India y Nigeria (Capítulos 4-5, 8 y 10). Es necesario valorar cuidadosamente los méritos de la acción a diferencia del silencio o la aquiescencia, en especial, cuando la lucha por la *accountability* implica

confrontaciones con actores poderosos. En consecuencia, las exigencias de rendición de cuentas no son fáciles de llevar a cabo. Tampoco están exentas de los costos y sacrificios que caracterizan a otras formas de movilización y de hacer reivindicaciones.

Los derechos solamente son un medio, aunque uno muy importante, a través del cual los pobres buscan lograr la *accountability* de parte de quienes tienen poder sobre ellos. Los actores sociales deben tener claro lo que se logrará al plantear un tema en términos de los derechos y si quizás se pudiese lograr el mismo resultado por otros medios. La elección de la estrategia a seguir es de importancia fundamental para las organizaciones de base, como sucedió con la asociación de arrendatarios de Mombasa, Kenia, cuyos recursos eran muy limitados e intentaba lograr objetivos ambiciosos (Nyamu-Musembi, Capítulo 6). El carácter atractivo de alcance global no debe inducirnos a error, haciéndonos creer que el proceso de realización de dichos derechos demuestra que hay uniformidad en el mundo. Un buen ejemplo de lo anterior son los límites de los esfuerzos por garantizar los derechos de los trabajadores mediante estándares laborales impuestos por los empleadores en Bangladesh (Mahmud y Kabeer, Capítulo 11).

Sin embargo, este libro no trata solamente sobre la reivindicación, lucha y protección de los derechos de los pobres. También aborda los derechos de los poderosos, derechos que utilizan para defender sus privilegios, conservar el control de los recursos y el acceso al poder. El tema no se limita a los derechos del Estado de reclamar territorios por razones de interés público para el desarrollo industrial, como veremos en el caso de la India, ni el derecho de permitir que los inversionistas se ubiquen en zonas económicamente muy pobres de un país aunque sean ricas en recursos. También se trata de los derechos otorgados a las empresas o, en algunos casos, los que éstas se han adjudicado, para reubicar sus operaciones sin otorgar compensaciones a las comunidades receptoras, a invertir donde quieran y socializar los costos junto con privatizar las ganancias. Las luchas que se analizan en este libro respecto de las campañas para garantizar un salario mínimo (Capítulo 12) o para impugnar los efectos sociales, económicos y ambientales de la movilidad del capital y el chantaje económico utilizado para sofocar las reivindicaciones de los derechos de las comunidades (Capítulo 8 y 9), constituyen pruebas de los intentos por cuestionar el hecho de dar preferencia al derecho a las utilidades por encima del derecho a la seguridad y la justicia social.

Derechos y recursos

Las luchas por el derecho de acceso a los recursos y a los beneficios que se derivan de su explotación, son determinantes en muchas de las batallas contemporáneas e históricas relacionadas con el desarrollo. Dichos conflictos afectan,

simultáneamente, los intereses de los poderosos y los de los pobres, llevándolos con frecuencia al conflicto. La historia económica y política de recursos y materias primas tan diversas como el petróleo, el azúcar y el café nos presentan —en un microcosmos— una historia de colonialismo, capitalismo y los orígenes del orden moderno (Mintz 1986; Wild 2005; Evans, Goodman y Lansbury 2002). Por ejemplo, en el caso de Nigeria, se puede observar como el pasado colonialista del país ha exacerbado el problema contemporáneo de la *accountability*. Las luchas respecto de la manera en que deben utilizarse los recursos, para qué fin y por quiénes, se basan en supuestos fundamentales de las relaciones de poder social. En los distintos capítulos de este libro se sugiere que es precisamente este poder social y su relación con el poder político y material, lo que define el contexto al determinar quién se encuentra en condiciones de exigir que otro rinda cuenta y los medios a través de los cuales se encuentra facultado para ello.

En consecuencia, lo que surge es una *economía política de los derechos*, en la cual los temas de acceso, distribución y producción de los recursos resultan primordiales. Al concentrarnos en los recursos, se modifica la manera en que pensamos sobre la relación entre los derechos y la *accountability*. El desafío consiste en no darle un énfasis excesivo a las dimensiones materiales de esta relación, sino reconocer que los derechos económicos son, en muchos aspectos, inseparables de los derechos sociales, políticos y culturales. De distintas maneras, la comprensión de lo anterior está supeditada al acceso que se tenga a dichos derechos. Aunque por lo general es el sentimiento de privación de recursos lo que lleva a demandar *accountability*, el derecho de exigir la rendición de cuentas supone la existencia de las demás reivindicaciones.

En efecto, por lo general, lo que origina situaciones de conflicto respecto de los recursos es la falta de receptividad de los Estados, las empresas e incluso de las organizaciones de base de la comunidad. Por ejemplo, en Nigeria, la yuxtaposición de la pobreza extrema en el Delta del Níger con la enorme riqueza generada por la extracción de petróleo de la región es el punto de partida de gran parte de los conflictos relacionados con la *accountability*. Cuando se les niega la vivienda a las personas, como en el caso de Kenia y ellas no tienen acceso al agua o no reciben una indemnización por la expropiación de sus tierras, como en México e India, se busca obtener una reparación determinando en quién recae la responsabilidad de defender dicho derecho o prestar el servicio en cuestión.

Con una frecuencia cada vez mayor, este proceso se produce en diferentes escenarios y niveles en que se toman las decisiones. En el caso de la Reserva de los Tuxtla en México, hay muchas instituciones involucradas, cuyas funciones se superponen, por lo que resulta muy difícil determinar la *accountability* correspondiente. Incluso, algunos conflictos que aparentemente son problemas de carácter local, se ven afectados por dinámicas mundiales y regionales de mayor alcance. Por ejemplo, en

Bangladesh, los estándares mundiales establecidos por los poderosos compradores internacionales y los sindicatos pueden debilitar la capacidad de los grupos de trabajadores del sector del vestuario para definir y reivindicar derechos laborales que consideran importantes. Los esfuerzos por conservar la biósfera en México ilustran la forma en que las agendas mundiales y regionales afectan el nivel local y modifican el equilibrio de las relaciones de *accountability*.

En este caso, nuestro interés se centra menos en derechos civiles y políticos fundamentales, a pesar de que generalmente constituyen la base del activismo futuro: las condiciones dadas y previas que permiten una lucha social más general. Por ejemplo, el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación en Estados Unidos es la premisa de las movilizaciones respecto del racismo ambiental (ver Capítulo 9). En su lugar, nos dedicaremos a examinar las luchas materiales por la subsistencia y sobrevivencia centradas en recursos como el agua y el petróleo, y los derechos tales como el derecho a la salud, la vivienda y un salario mínimo. Claramente, esto abarca una amplia gama de derechos y, en los capítulos siguientes, veremos que existen diferencias importantes entre estos derechos en cuanto a la manera en que los articulan quienes los reivindican y se movilizan en torno a ellos, y cuán *justiciables* y *realizables* son.

Las limitaciones inherentes a la noción de indivisibilidad legal de los derechos, no debe confundirse con la interrelación existente en la práctica entre derechos determinados, ni con las luchas en torno a los mismos. Por ejemplo, en Kenia, es difícil separar los esfuerzos de la asociación de arrendatarios por defender el derecho a la vivienda, de los derechos políticos a la organización y la información, como también la definición del carácter ciudadano definido conforme al acceso a una residencia legítima. Por consiguiente, los derechos a los recursos son, generalmente, inseparables de otras formas de reivindicación. Haciendo una comparación muy similar al caso de la India, Zarsky (2002: 45) señala que: “Por ejemplo, la exposición del trabajador a productos químicos peligrosos es a la vez una preocupación relacionada tanto con los derechos laborales como con los ambientales. La expropiación de los territorios de propiedad ancestral de los pueblos indígenas con el fin de abrir paso a una actividad minera, tiene repercusiones tanto para los derechos humanos como para la protección del medio ambiente”. Estas interrelaciones nos ayudan a comprender las coaliciones que forman los activistas, al reconocer y consolidar estos vínculos.

Recursos y rendición de cuentas

El enfoque de este libro respecto de los recursos es bastante amplio, por lo que sus interpretaciones culturales, la economía política de quién tiene derecho a los recursos, y las diferentes configuraciones institucionales que median las relaciones

sociales, permiten la existencia de políticas de *accountability* muy diferentes. Si bien gran parte de nuestro trabajo analiza las luchas por lograr la *accountability* en torno a recursos esenciales tales como el petróleo y el agua, nos preocupa no sacar conclusiones acerca de las posibilidades para efectuar acciones en favor de los pobres que estén determinadas en exceso por la naturaleza de un recurso, como sucede en el caso de los debates sobre “la maldición de los recursos” que se examina en el Capítulo 10. En nuestro análisis, en cambio, hacemos hincapié en las maneras en que las instituciones y las relaciones de poder social desempeñan un papel de mediación en las relaciones entre los derechos, los recursos y la *accountability*.

No obstante, los desafíos que plantea la *accountability* difieren según el recurso en cuestión. Hay importantes diferencias entre la política de acceso, proceso y reparación, lo cual depende de si la lucha es por el derecho a los recursos, a la protección del medio ambiente o a la seguridad social expresada como salud y vivienda. Factores como el carácter central de un recurso respecto de la economía de un país o, a su vez, la ubicación de dicho país en el mercado mundial, pueden tener una importancia enorme respecto de cuáles mecanismos de rendición de cuentas se pueden utilizar y quiénes pueden hacerlo. El efecto de las estaciones sobre la industria del vestuario, en cuanto a los ciclos de la moda y los pedidos correspondientes, ofrece ciertas ventajas para los trabajadores que desean exigir sus derechos, ya que pueden utilizar la presión de los compradores respecto de los plazos de entrega para obligar a los propietarios de las fábricas a otorgar mejoras (Capítulo 11). El alto valor que se le otorga al petróleo y su ubicación frecuente en territorios distantes y bajo conflicto, lo sitúan en el centro de muchas reivindicaciones de derechos contrapuestos en cuanto a la tierra, los medios de subsistencia y la reparación (Capítulo 10). La producción de petróleo es tanto un reflejo como una reproducción de la división de las comunidades y de los Estados petroleros que son cómplices de las violaciones de los derechos, con lo que inevitablemente se desarrolla una forma particular de políticas de *accountability* en que la violencia y la intimidación son las herramientas empleadas para la exigibilidad. En ocasiones, lo que da origen al conflicto de *accountability* no es sólo el valor material adjudicado a un recurso, sino la percepción controvertida sobre su valor y significado cultural. La concepción radicalmente distinta del medio ambiente y de la naturaleza como recurso, junto con la complejidad institucional de México, crean un contexto en el que es muy difícil lograr la *accountability* mediante la intención institucional.

Del mismo modo en que las personas claramente intentan exigir la rendición de cuentas desde diferentes puntos de partida, así también las instituciones y elites que las manejan poseen distintos grados de receptividad frente a aquellos que dicen representar. Por ejemplo, mientras que México y Brasil cuentan con disposiciones legales respecto de la participación ciudadana en sectores fundamentales de las políticas públicas — tales como la salud— las estructuras estatales de Bangladesh y de Nigeria no están orientadas hacia un grado significativo de *accountability* en lo que

respecta a sus ciudadanos. Si bien la rendición de cuentas frente a los grupos de pobres y marginados dista de ser perfecta en cada caso, hay una enorme variación en las posibilidades de cada Estado en cuanto a responder a las demandas de dichos grupos. Cuando las demandas en torno a derechos entran en conflicto en relación con recursos específicos, podemos visualizar qué tipo de *accountability* ejerce una influencia mayor, con lo que el poder queda en evidencia.

Más allá de las cuestiones relacionadas con el carácter material o la naturaleza de un recurso determinado y de las estructuras institucionales que definen el acceso a los mismos, también existe una política cultural respecto de los recursos, específicamente, los procesos de elaboración y asignación de significado a los recursos, que generan expectativas acerca de los derechos y los deberes y las correspondientes formas de rendición de cuentas (Baviskar 2003; Mehta 2003). Estas *accountabilities* se pueden derivar de hechos determinados socialmente, de creencias religiosas y espirituales que modifican esencialmente el ejercicio de la política de *accountability*. Proviene de “dimensiones simbólicas y materiales complejas acerca de la manera en que ‘se llega a concebir los recursos naturales’” (Baviskar 2003: 5051). Por ejemplo, la percepción de los pueblos indígenas respecto del agua y el significado sagrado que se le asigna en Veracruz ha proporcionado los fundamentos del tipo de política de *accountability* en esa zona. Por lo tanto, el conflicto tiene dimensiones tanto simbólicas como materiales, derivado parcialmente del hecho de que “cada recurso posee un valor de uso característico que surge en relación con modos de producción específicos” (Baviskar 2003: 5052). En este sentido, la cultura en sí se convierte en un lugar de conflicto en el cual las desigualdades y exclusiones relacionadas con los recursos se cuestionan y reproducen.

Estudios anteriores sobre el papel de los movimientos ambientalistas en luchas más generalizadas sobre la democracia y el desarrollo (García-Guadilla y Blauert 1994) y los estudios del potencial democratizador de los movimientos sociales en cuanto a redefinir los conceptos de desarrollo (Peet y Watts 1996; Escobar y Alvarez 1992) han dirigido la atención hacia el aspecto político de estas pugnas. Como señalan los capítulos de este libro sobre México, Sudáfrica y Brasil, dichas campañas suelen estar enfocadas hacia recursos determinados, con movilizaciones en torno a ciertos derechos o dirigidas a instituciones específicas. Sin embargo, hay una “atención creciente hacia las dinámicas de la política mundial de dichas movilizaciones”, lo que refleja el creciente involucramiento de actores globalizados en las luchas locales por los recursos –como se demuestra en los capítulos sobre el salario mínimo en Estados Unidos, la industria del vestuario en Bangladesh y las disputas acerca del derecho a los conocimientos tradicionales en México-. Este libro ratifica la idea de que las experiencias de las personas en la lucha y las pugnas por los derechos sociales y del medio ambiente se viven en el ámbito mundial, pero se sienten a escala local (Eckstein y Crowley 2003: xiii).

La sección siguiente contiene un análisis más profundo de los vínculos entre estas materias y se refiere a temas transversales que se desarrollan en este libro, resumiendo lo que hemos aprendido acerca de la *accountability* a partir de los estudios de caso mencionados, lo cual nos lleva a examinar las repercusiones que esto tiene para las discusiones contemporáneas sobre *accountability* y desarrollo en la sección final de este capítulo.

Temas fundamentales

Objetivos y resultados de la accountability

Los estudios existentes sobre la *accountability* sugieren que hay dos dimensiones fundamentales para que sus mecanismos sean eficaces: la responsabilidad (*answerability*: el derecho a buscar reivindicaciones y exigir una respuesta) y la *enforceability* o exigibilidad (los mecanismos para hacer efectiva la *accountability* y para sancionar la falta de receptividad) (ver Capítulo 2). En muchos de los casos descritos en este libro, la *accountability* no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr un conjunto mayor de objetivos, como por ejemplo formas más generalizadas de cambio social y político, lo que incluye mayor justicia, equidad y redistribución de los recursos. Este es un punto importante, en vista de los frecuentes enfoques de tipo tecnocrático y dirigidos, en torno a la *accountability* y al habitual carácter apolítico de las orientaciones respecto de los derechos relacionados con el desarrollo (ver Pettit y Wheeler 2005).

En este libro veremos cómo la *accountability* no sólo es un resultado, sino también un proceso, en el que tanto la *answerability* como la *enforceability* se logran mediante un involucramiento permanente entre los ciudadanos y las instituciones. Este es un punto crucial en los casos en que los mecanismos formales o legales ya existen para la *accountability*, pero en que los métodos para exigir el cumplimiento de estos derechos y normas son débiles. Mehta investiga la forma en que la norma constitucional establecida por Sudáfrica, que garantiza 20 litros de agua gratis para el consumo básico de todos sus habitantes en la práctica se realiza de manera desigual, lo cual ha dado origen a una serie de casos judiciales destinados a establecer el orden de la *accountability* en diferentes niveles de gobierno para el cumplimiento de este derecho. Como señala Luce en su aporte, se han atenuado los triunfos logrados por el movimiento de los trabajadores estadounidenses durante la primera mitad del siglo XX: las campañas para lograr un salario mínimo han tenido que dedicarse a luchar para que se adopte una nueva legislación respecto de los derechos laborales para luego utilizar su influencia sobre los gobiernos municipales para que se cumplan las normas

del salario mínimo. Este libro, en sus distintos capítulos, examina la complejidad tanto de los procesos y resultados de la *accountability*, como las maneras en que los procesos son parte de los resultados.

Las luchas por la *accountability* impulsadas por diferentes objetivos y procesos inevitablemente conducen al desarrollo de formas diferenciadas de políticas de *accountability*. Si el objetivo de la lucha es exponer la corrupción del Estado, obtener la atención de los medios de comunicación –como intentan hacerlo las asociaciones de arrendatarios de Mombasa– es una estrategia adecuada. Pero, por otra parte, si el propósito también es lograr el reconocimiento legal del derecho a la vivienda, entonces la alternativa preferente es recurrir a los acuerdos jurídicos internacionales para garantizar ese derecho. Este punto se ilustra con más detalle en el capítulo de Luce, que analiza las diferencias entre los estándares y los derechos en el marco de la campaña por el salario mínimo en Estados Unidos. La norma del salario mínimo en dicho país se ha visto erosionada drásticamente. En consecuencia, estas campañas se han organizado en torno al derecho al salario mínimo, que está determinado por el contexto. Las normas permitieron victorias importantes en materia de derechos laborales, pero no han logrado llegar a garantizar los derechos substantivos correspondientes a un salario mínimo.

Varios de los capítulos de este libro ilustran cómo la participación de múltiples actores en cualquier lucha por la *accountability* sirve para desdibujar las líneas de la rendición de cuentas. En el caso de las reservas de la biósfera en el sur de México, Cortéz y Paré examinan la forma en que una enmarañada red de actores, compuesta por grupos indígenas, ONG internacionales dedicadas a la conservación, compañías farmacéuticas y organismos del gobierno federal y estatal —todos los cuales tienen intereses contrapuestos respecto del medio ambiente— en conjunto inhiben el desarrollo de mecanismos claros de *accountability*. Los conflictos locales de *accountability* están cada vez más incorporados a la política mundial en un contexto en que las relaciones entre los actores públicos/estatales y privados/del mercado están viviendo una transformación. La mercantilización y comercialización de los recursos (el agua, los conocimientos tradicionales de las sociedades indígenas, el petróleo, el trabajo) están acelerando estos cambios –y actuando como catalizadores del conflicto sobre el derecho a los recursos. Esto produce vacíos y carencias y genera desafíos para la *accountability* en muchos niveles, desde las organizaciones de base de las comunidades hasta las instituciones mundiales, a medida que la penetración de los mercados mundiales crea un mayor número de oportunidades para que los actores se encuentren frente a frente en nuevos escenarios.

Otro tema fundamental es la forma en que, generalmente, muchos de los actores y partes interesadas (*stakeholders*) involucrados en la política de *accountability* desempeñan papeles contradictorios. Los casos de la India, Kenia, México, Nigeria y los Estados Unidos ilustran la forma en que el Estado puede actuar a la vez tanto como

garante y también como violador de los derechos. Atrapados en la intersección antagónica de los enfoques basados en los derechos y los que se basan en el mercado en cuanto al suministro de agua, el gobierno de Sudáfrica comete “pecados de omisión y comisión”, como señala Mehta, al otorgar ciertos derechos junto con negar otros. Newell *et al.* describen cómo el gobierno de la India, lejos de ser un apoyo contra la irresponsabilidad de las empresas, está involucrado en actos de negligencia cuyo resultado es una grave degradación ambiental que afecta de manera desproporcionada a los grupos tribales y a los de las castas inferiores. Asimismo, cuando el aparato estatal es débil o está siendo erosionado (como en el caso de Bangladesh y de Nigeria), el aumento de la influencia y el poder de los actores empresariales disminuye la capacidad estatal para imponer la rendición de cuentas.

Las obligaciones contradictorias y contrapuestas no son materias que solamente afectan a los Estados y a las empresas. En determinadas comunidades, las mismas personas que exigen la *accountability* pueden debilitarla, como sucede en Nigeria, donde las divisiones internas entre las autoridades tradicionales y los grupos juveniles han llevado a ciclos de violencia cada vez mayores. Los capítulos de este libro examinan las múltiples dimensiones de la *accountability* –desde sus significados y objetivos diferentes hasta la diversidad de los actores involucrados. En general, esto apunta hacia la importancia del contexto en la comprensión de la forma en que la *accountability* puede llevar a obtener ganancias reales en materias de igualdad social, económica y política.

¿De qué manera importa el contexto?

Es evidente que el contexto resulta importante para comprender las luchas por los derechos y la rendición de cuentas, pero algunos de sus elementos tienen más importancia en cuanto a la explicación de las condiciones y perspectivas para mejorar la *accountability*. En primer lugar, uno de los factores importantes es la complejidad institucional descrita anteriormente. A lo largo de este libro, se puede observar cómo una amplia variedad de actores institucionales que tienen responsabilidades respecto de la *accountability* pueden generar confusión e invalidar la acción. Dichos actores suelen representar un conjunto de intereses diversos y cambiantes que atraviesan en forma transversal las esferas públicas y privadas, de modo que las estrategias para lograr la *accountability* y los tipos de relaciones para conseguir la rendición de cuentas también están cambiando. En su capítulo sobre la lucha de la asociación de arrendatarios de Mombasa, Nyamu-Musembi sugiere que uno de los desafíos más difíciles para las organizaciones de base es evaluar la estrategia adecuada para sus objetivos conforme a los rápidos cambios que se producen en el conjunto de actores e intereses políticos involucrados. Como recalcan Paré y Robles en el caso de Veracruz,

los cambios en la administración gubernamental pueden fácilmente debilitar años de trabajo cuidadoso destinado a construir relaciones estables de *accountability* entre los distintos actores e instituciones.

Además, los escenarios legales y las tradiciones jurídicas también repercuten de manera importante en el aumento de la *accountability* hacia los pobres. Este libro cuestiona los supuestos de que la ley origina las transformaciones sociales al analizar situaciones en que se logra un resultado totalmente opuesto. Es poco probable que los enfoques respecto de la rendición de cuentas basados exclusivamente en la reforma jurídica comprendan claramente los límites de la ley, en términos del acceso y el alcance para la mayoría de los pobres del mundo. Por ejemplo, los derechos garantizados en forma constitucional (como el derecho al agua en Sudáfrica y el derecho a la salud en Brasil) pueden generar posibilidades nuevas para reclamar la *accountability*. Sin embargo, es fundamental la diferencia en la forma en que estos derechos calzan con las tradiciones jurídicas. En Brasil, la movilización social en torno a las normas constitucionales ha proporcionado un punto de entrada para las luchas políticas sobre la *accountability*, porque el poder judicial no llena ese vacío, mientras que en Sudáfrica los casos judiciales, como el caso "*Grootboom versus la República de Sudáfrica*", han desempeñado un papel más central. En Estados Unidos, donde existe una fuerte tradición contenciosa, los grupos que luchan por la justicia ambiental han empleado el "activismo judicial", invocando los derechos civiles y la legislación ambiental para hacer que quienes contaminan rindan cuenta y asuman su responsabilidad. En contraste, en la India, pese a que existe una fuerte tradición de utilizar la litigación a favor del interés público, se ha recurrido a procedimientos judiciales simulados, tales como las audiencias ciudadanas. Y en México, donde hay pocas posibilidades de resolver las luchas de *accountability* por medio de las estructuras jurídicas, que se perciben como enrevesadas y corruptas, la movilización social en torno a los objetivos políticos es fundamental para incrementar la *accountability*. Por lo general, aunque la ley establece la igualdad de trato, también puede reforzar las desigualdades sociales. En Bangladesh, las leyes que protegen los derechos de los trabajadores datan del período colonial y favorecen principalmente a los hombres con educación. Las mujeres, que trabajan casi exclusivamente en el sector informal, en la práctica no están amparadas por estas leyes. En Kenia y en la India, la legislación colonial conocida como Ley de Adquisición de Tierras ha sido invocada para desalojar a personas de sus tierras, habitualmente sin mediar indemnización ni reparación.

Es poco probable que una visión apolítica sobre la promoción de la rendición de cuentas mediante reformas legislativas, fortalecimiento institucional y la capacitación de los jueces y otros operadores de la justicia, logre un mejor acceso para los pobres, a menos que también se aborden las barreras estructurales y las jerarquías sociales que impiden el uso significativo de la ley por parte de estos últimos. El alto grado de

atención que actores fundamentales —tales como el Banco Mundial— le dan a la reforma legislativa debe responder a otros informes de la misma institución, que recalcan que las iniciativas legales aisladas no son suficientes para resolver la corrupción y mejorar el acceso a la reparación (*et al.* 1999). Si el desarrollo de la *accountability* solamente alcanza a llegar hasta las reformas de los procedimientos institucionales, es poco probable que logre generar el tipo de cambio que sólo puede obtenerse mediante la formación de coaliciones destinadas a supervisar y contrastar la transformación de las obligaciones legales en realidades vividas. Los diferentes capítulos de este libro permiten ver la importancia de este proceso de transformación, de dar sentido a los compromisos legales.

En términos más generales, los diferentes capítulos de este libro también enfatizan las distintas culturas de *accountability* que caracterizan a contextos específicos. En Bangladesh comienza a surgir lentamente una cultura de *accountability* que va más allá de la cultura actual de conformidad, que se dedica más a satisfacer las exigencias de corto plazo de los contratistas en cuanto al cumplimiento visible de las condiciones en el lugar de trabajo, que a modificar las relaciones de poder que dan origen a los abusos contra los derechos de los trabajadores en primer lugar. Paré y Robles investigan, asimismo, el significado de la *accountability* al interior de las comunidades indígenas rurales en México meridional donde, aunque la palabra “*accountability*” no existe en las lenguas del lugar, su significado se encuentra codificado en ciertas tradiciones y prácticas. En este caso, las demandas de *accountability* se han combinado con conceptos anteriores de justicia y obligación comunitaria para producir una nueva definición del término basada en la corresponsabilidad. En Brasil, las culturas disonantes de participación y un historial de clientelismo en el sistema de salud complican la definición de un orden claro de la estructura de *accountability*. En resumen, existen diferentes culturas de *accountability* que tienen su base en distintas historias respecto de los conflictos, la confianza y la corrupción.

¿Qué estrategias? ¿Cuándo?

El libro revisa una serie apabullante de estrategias para exigir *accountability* y ejercer los derechos, algunas de las cuales se resumen en el Cuadro 1.1 (ver *infra*). Sin embargo, en medio de esta diversidad, surgen algunas tendencias importantes. En cada caso se exploran los factores que han inhibido o alentado el desarrollo de la *accountability*. No obstante, las estrategias no son estáticas. Es frecuente que la estrategia evolucione en la medida en que las luchas de *accountability* cambian con el paso del tiempo. Esto puede implicar una transición que va desde la resistencia hasta el diálogo y el logro de soluciones, como ilustra el caso de la gestión de la cuenca

hidrográfica en México, que indica procesos continuos de reflexión al interior de los movimientos respecto de cuáles son las estrategias de *accountability* que funcionan, cuándo, porqué, y para quiénes.

Los adelantos en *accountability* y las reivindicaciones de derechos no son lineales ni tampoco irreversibles. En varios de los estudios incluidos en este libro, los reveses en las luchas por la rendición de cuentas han sido tan importantes como las victorias. Una característica común en varios de los casos, incluidos los de Nigeria, México e India, son los ciclos de negociación y conflicto que han surgido como parte de las luchas por lograr la *accountability*. Como demuestran Abah y Okwori, en Nigeria las exigencias de concesiones de corto plazo formuladas por las comunidades a las empresas petroleras han producido resultados tangibles. No obstante, al mismo tiempo las empresas petroleras han reforzado y exacerbado las divisiones y conflictos internos en las comunidades al otorgar concesiones y beneficios económicos inesperados a grupos determinados. De ahí que estas concesiones sólo sean paliativas y tiendan a avivar el conflicto en vez de enfrentar las violaciones de derechos fundamentales que ocurren en el Delta del Níger. En México, ha surgido una situación parecida, aunque menos violenta, donde los gobiernos municipales aplacan a las comunidades indígenas rurales, concediéndoles ciertos derechos y beneficios sin enfrentar las causas subyacentes de la falta de *accountability*.

CUADRO 1.1 ACTORES SOCIALES, ESTRATEGIAS, DERECHOS Y RECURSOS

¿Quién?	Tipo de estrategia utilizada		Derechos involucrados	Recursos involucrados
	Formales	Informales		
Grupos indígenas en Chiapas y Veracruz, México	Mesas redondas sobre el medio ambiente con el gobierno	Conflictos armados Protestas Reubicación en zonas de reserva	Derechos territoriales Derechos de conocimientos tradicionales	Recursos ambientales en general
Pobres del medio rural en Sudáfrica	Casos judiciales		Derecho al agua	Agua

Asociación de arrendatarios de Mombasa, Kenia	Utilización de los marcos jurídicos internacionales	Bloqueo de la construcción ilegal Lograr la atención de los medios de comunicación Movilización de residentes	Derecho a la vivienda Derecho a la información	Viviendas adecuadas
Organizaciones comunitarias de base en Cabo, Brasil	Participación en consejos de salud establecidos por orden del gobierno		Derecho a la salud	Atención médica adecuada
Grupos indígenas en Veracruz, México	Negociaciones con la gestión de la reserva, gobierno municipal Elaboración de planes alternativos	Bloqueo de la represa para cortar el suministro de agua Consejo Ciudadano de Gestión del Agua Auditoria ambiental participativa	Derecho al agua	Agua
Grupos sin tierras en India	Casos judiciales Demandas presentadas a funcionarios gubernamentales	Audiencias públicas Planes de Desarrollo del Pueblo Logro de la atención de los medios de comunicación Supervisión ciudadana de la salud y el medioambiente	Derechos territoriales Derecho al trabajo Derecho a un medio ambiente limpio	Minerales Energía Agua
Movimiento de justicia ambiental, Estados Unidos	Legislación sobre derechos civiles Casos judiciales Centros de asistencia jurídica Audiencias públicas	Protestas Supervisión ciudadana de la salud	Derecho a un medio ambiente limpio	Agua Aire

Comunidades pobres en el Delta del Níger		Teatro Grupos juveniles Grupos de mujeres Protestas Sabotaje	Derecho al trabajo Derecho a la indemnización Derecho a un medio ambiente limpio	Petróleo
Trabajadores municipales, Estados Unidos	Casos judiciales Leyes laborales del Estado	Boicot Logro de la atención de los medios de comunicación	Derecho a un salario mínimo	Empleo
Trabajadores del vestuario, Bangladesh	Estándares impulsados por los abastecedores Leyes laborales del Estado	Huelgas/abandono del trabajo Formación de asociaciones de trabajadores	Derecho a condiciones de trabajo justas	Empleo

Muchos de los capítulos se centran en la interfaz entre las estrategias formales e informales empleadas para la *accountability*, y el potencial para lograr adelantos importantes hacia la obtención de resultados positivos para los pobres cuando se combinan ambos tipos de estrategias, como en la lucha de los arrendatarios de Mombasa y el movimiento por un salario mínimo en Estados Unidos. Aunque muchas de las discusiones actuales sobre *accountability* se centran en sus mecanismos formales — que tienen por objetivo la transparencia y la reparación, por ejemplo— los capítulos del presente libro muestran que, por lo general, los enfoques informales y las estrategias tienen la misma importancia. Las luchas por la rendición de cuentas no sólo tienen lugar a través de las instituciones, sino entre los actores de la sociedad civil y el mercado y las comunidades. Además, estos grupos emplean tanto estrategias “internas” como “externas”, estrategias que funcionan dentro de los canales institucionales existentes, así como aquellas que buscan protestar y ampliar los espacios formales de involucramiento (ver Capítulo 12).

Asimismo, varios de los capítulos ilustran cómo la falta de compromiso o involucramiento en los procesos formales también puede ser una estrategia de *accountability* al impugnar los límites del compromiso y oponerse a prácticas determinadas. Según el análisis de Cortéz y Paré, en Chiapas la posición de resistencia de parte del movimiento zapatista se basa en su negativa a involucrarse con el Estado. Esta posición ha obligado al gobierno a encarar las exigencias de los

zapatistas de una forma distinta a la utilizada para enfrentar las reivindicaciones de otros grupos indígenas mexicanos. En vista de las limitaciones de los enfoques tecnocráticos frente a la *accountability*, los movimientos sociales están destinando sus esfuerzos a espacios nuevos de rendición de cuentas, tales como la creación de nuevas instituciones, la elaboración de alternativas económicas y de medios de vida para salirse de las relaciones de explotación, apartándose de las interacciones con el Estado cuando se las percibe como acciones que comprometen la fuerza del movimiento social.

En todos los casos en que las reivindicaciones de derechos son una estrategia para lograr la rendición de cuentas, las preguntas fundamentales son: ¿cuándo?, ¿cómo? y ¿para quién hacen una diferencia los derechos? En muchos casos, los derechos jurídicos formales son un paso importante (como en Sudáfrica), pero la implementación de los derechos se convierte en el terreno central de la lucha. Los derechos jurídicos internacionales pueden desempeñar un papel similar. A falta de una legislación nacional que otorgue el derecho a la vivienda, la asociación de arrendatarios de Mombasa ha recurrido a las convenciones internacionales sobre derechos humanos que protegen este derecho y de las cuales Kenia es signataria. Sin embargo, acudir a la legislación nacional o internacional y a los derechos formales codificados en ellas, hasta ahora, son intentos por establecer la *accountability* que solamente llegan hasta un punto limitado. Los derechos formales (ya sea que deriven de los marcos legales nacionales o internacionales) son insuficientes en sí mismos para garantizar cambios sustantivos para los más pobres. Debemos considerar, además, el hecho de que es posible que la ley y los derechos funcionen tanto para los intereses de los poderosos como para aquellos que carecen del poder necesario para promover las reivindicaciones de sus derechos, como vemos en los casos de India y Kenia respecto de las disposiciones legales relativas a la tierra y la propiedad.

Implicancias

¿Cuáles son las implicancias de los temas fundamentales que identificamos anteriormente y que surgen de los estudios de caso en este libro? En particular, ¿cuáles son las consecuencias de lo que hemos aprendido para los marcos contemporáneos predominantes de las agendas de *accountability* en los debates sobre el desarrollo?

En la introducción se señalaron una serie de suposiciones presentes en los debates contemporáneos sobre la rendición de cuentas en el área del desarrollo: 1) que los modelos de *accountability* se pueden transferir de un escenario a otro, y que puede esperarse que lo que funciona en un lugar funcione en otra parte; 2) que la *accountability* se refiere a la contabilidad; 3) que la *accountability* es entregada por los

Estados a los ciudadanos; 4) que la ley es el medio principal para aclarar los respectivos deberes y obligaciones de los Estados y los ciudadanos; 5) que la *accountability* se puede generar mediante las reformas institucionales; y 6) que la promoción de la *accountability* es un proyecto apolítico. En estas páginas demostramos cómo las contribuciones de este trabajo cuestionan estas suposiciones y sugieren las bases de una comprensión más amplia y más explícitamente política de la *accountability*.

Culturas de rendición de cuentas

Existen muchos temas que surgen al abordar la *accountability* como un problema de ingeniería institucional, reforma jurídica y mejor contabilidad. Uno de ellos, es la negación del contexto político e histórico de la rendición de cuenta por medio de las cuales las personas le dan sentido a los derechos, deberes y obligaciones. Debido a que surgen de experiencias arraigadas, definidas por expectativas culturales diferentes en cuanto a la *accountability*, los derechos y deberes están conformados por condiciones materiales, que generan o reducen las expectativas de lo que es posible y asequible. Los modelos genéricos destinados a la reforma de la *accountability* necesariamente se enfrentan con las realidades locales que, en la mayoría de los casos difieren de la manera en que se “supone” que funcionan las instituciones. Los mandatos sobre cómo abordar los problemas de *accountability* sobre la base de la experiencia de un número limitado de países, tienden a pasar por alto las formas específicas en cuanto al contexto en que se entienden y se deben resolver dichos problemas. Esto es válido respecto de los “contratos tipo” del Banco Mundial, cuyo objetivo es ayudar a los encargados de la formulación de políticas y a los ejecutivos bancarios a “disciplinar a los bancos problemáticos” (Roulier 1995), además de los esfuerzos de la misma institución por “trasplantar” instituciones a África (Dia 1996).

La medida en que puede ejercerse y exigirse el cumplimiento de los derechos de manera significativa, depende de las configuraciones institucionales y culturales de *accountability* que adquieren formas diferentes en distintas partes del mundo. Estas culturas de *accountability* imponen distintos derechos, deberes y obligaciones en los “buscadores” y los “proveedores de *accountability*” (Goetz y Jenkins 2004). Parten del supuesto de vínculos recíprocos y contratos sociales entre elementos fundamentales del Estado, la sociedad civil y el mercado. Se derivan de experiencias desarrolladas históricamente de formas diferentes en relación con la exclusión y las expectativas del desempeño de las instituciones. Los esfuerzos inducidos mundialmente para promover la rendición de cuentas se ven frustrados con frecuencia por dichas realidades locales.

Esto nos ayuda a comprender el proceso que observamos en muchos de los

capítulos de este libro, cuando vemos que las culturas de *accountability* impuestas desde afuera suelen entrar en conflicto con comprensiones más indígenas o tradicionales de la rendición de cuentas. Por ejemplo, esto se expresa en la diferencia entre las “culturas de cumplimiento” y las “culturas de *accountability*” que se analizan aquí en relación con Bangladesh. La protección prescrita universalmente sólo llega hasta cierto punto y queda un papel fundamental para la movilización en torno a la implementación. Este libro examina la diferencia entre las estrategias del movimiento laboral de Estados Unidos, cuyo objetivo es garantizar un salario mínimo mediante una norma internacional, y otras luchas por ese derecho en escenarios distintos. Esperamos que el análisis de estas formas de la política de *accountability* en la práctica y las apreciaciones expuestas en este libro contribuyan a una mayor comprensión acerca del grado de inserción de las estrategias e instituciones en determinados marcos sociales, culturales y políticos, que resultan importantes para entender dichas instituciones.

Más allá de la contabilidad

Los marcos tecnocráticos de *accountability* generan una especie de ingenuidad en el sentido de que los procesos de reforma pueden producir cambios a favor de los pobres sin cuestionar las desigualdades de poder. Esta ilusión surge del hecho de concentrarse en intervenciones que se implementan, supervisan y evalúan con facilidad (DfiD 2005). Por ejemplo, al enfocar el tema como un problema de corrupción y de la entrega de mejores servicios (Banco Mundial 2000, 2004), no se cuestionan los sesgos institucionales y sistémicos que permiten la adopción consciente de decisiones en perjuicio de los pobres.

Asimismo, en los debates sobre *accountability* empresarial, el énfasis se coloca en mejorar los sistemas de auditoría, rendición de informes y supervisión, generalmente sin cuestionar los indicadores utilizados para medir el desempeño o, más aún, sin plantearse si las actividades de una empresa contribuyen o no al logro de metas sociales y de desarrollo más amplias. Nuevamente, no se trata de cuestionar la importancia de una mayor transparencia en los asuntos políticos y financieros. De hecho, un tema fundamental a lo largo de este libro es la importancia del derecho a la información como condición previa para la movilización eficiente. Más bien, la petición es de no reducir el concepto de *accountability* al logro de una mejor contabilidad. En este sentido, el cambio orientado a la definición de indicadores y a la medición de la *accountability* es problemática, considerando que el PNUD describe los indicadores en favor de la defensa de los derechos humanos como un “área de vanguardia en la defensa” (PNUD 2000) mientras que Narayan, en un trabajo para el Banco Mundial, sostiene que “si el empoderamiento no se puede medir, no será considerado

seriamente ni en la elaboración ni en la programación de las políticas de desarrollo” (Narayan 2005). También, para Shah “se reduce considerablemente el poder de la *accountability* si los ciudadanos no son capaces de medir el desempeño de sus respectivos gobiernos de manera significativa... El concepto abstracto del desempeño del gobierno sólo puede ser una herramienta efectiva en el debate público cuando hay estadísticas concretas que miden el desempeño y lo comparan con los puntos de referencia con que se puedan equiparar los indicadores de valor” (Shah 2005). La rendición de cuentas puede y debe ser más que esto, sobre todo cuando se la considera desde una perspectiva que permita afrontar las carencias en materia de *accountability* que sirven para consolidar la pobreza y frustrar los esfuerzos por combatirla.

Accountabilities múltiples y enclavadas

Al partir del supuesto de que el cambio institucional puede ocurrir en un vacío político y social, perdemos de vista la importancia de los procesos previos de movilización y desarrollo de las coaliciones que generan las exigencias para efectuar y sostener los esfuerzos a favor de la reforma. En otras palabras, sin procesos más amplios de cambio social, aunque las innovaciones institucionales sean de gran alcance tienen pocas posibilidades de producir el tipo de reforma deseada. Ya sea que se trate de estrategias contra la corrupción que se pueden reducir a “seis pasos” o del énfasis en la *accountability* lograda gracias a recompensas por desempeño entregadas a burócratas con el fin de promover la reforma del servicio público (Dia 1993), la suposición de que el cambio institucional al interior del Estado debe ser el único foco de atención de las políticas, parece estar cada vez más en desacuerdo con el impulso a favor del cambio generado por sobre el Estado, más allá y por debajo del Estado. Esto significa recurrir a un enfoque más general respecto de las diversas estrategias de *accountability* adoptadas por los pobres, para lograr el cambio conforme a sus propias condiciones. Por consiguiente, el aporte que este libro desea hacer es promover la reorientación, desde un enfoque dedicado exclusivamente a los mecanismos intraestatales de una rendición de cuentas horizontal, hacia una investigación más profunda del potencial de los modelos verticales de *accountability* centrados en la sociedad, que se analizan en el Capítulo 2. Por lo tanto, los enfoques preponderantes de *accountability* que se concentran en el Estado (DfiD 2001), examinados anteriormente, son problemáticos en el sentido de que se corre el riesgo de reforzar la dependencia de los pobres respecto de precisamente las mismas instituciones estatales que han demostrado ser particularmente ineficientes cuando se trata de responder a las necesidades de dicho grupo social.

En defensa de la preponderancia de la *accountability* pública, al escribir sobre la

India, Paul sostiene que “el gobierno y sus organismos son los actores principales en la esfera de la reducción de la pobreza, a juzgar según sus propios pronunciamientos sobre políticas públicas y sus compromisos” (2002:1). Al afirmar que las instituciones internacionales y las ONG tienen una importancia “marginal” en la India y que el compromiso del mundo empresarial en cuanto a la reducción de la pobreza es “en el mejor de los casos, indirecto y limitado”, Paul se concentra en los actores que declaran ser agentes fundamentales del área de la *accountability* a través de sus declaraciones y mandatos oficiales. A diferencia de este enfoque, el nuestro se basa en un examen crítico del rol y el desempeño de una gama más amplia de actores, los cuales detentan el poder respecto de la vida de los pobres en la práctica y de maneras directas cada vez mayores, en lugar de visualizar la política de la *accountability* desde los papeles de la rendición de cuentas formalmente establecidos para los actores.

Claramente, este no es un caso en el que se deba dejar de lado al Estado debido a que no es posible reformarlo o porque es estructuralmente incapaz de responder a las necesidades de los pobres. Más bien, es un llamado a reconocer los diferentes niveles en los que se realizan las reformas; la manera en que las estrategias informales, fuera de la esfera inmediata del Estado, pueden servir para generar reformas estatales; pero, también, la forma en que, en ocasiones, las estrategias de *accountability* a favor de los pobres surgen de maneras y en escenarios en que el Estado no está presente o quizás no debiera estarlo. Por ejemplo, los casos de la India y Nigeria descritos en este libro muestran que, por lo general, es la desconfianza hacia el Estado o una valoración sobre la complicidad de éste en los abusos de *accountability*, vividos a través de los conflictos en torno a los recursos, lo que lleva a las personas a elaborar mecanismos alternativos de *accountability* que no se basan en métodos en que se requiere la intervención del Estado en cuanto a su implementación o cumplimiento. La *accountability* civil resultante (ver Newell, Capítulo 2) plantea otros temas importantes para la política democrática, pero sería un error no reconocer su importancia como alternativa de *accountability* frente a la negligencia estatal.

La importancia de aumentar la *accountability* en la sociedad civil, especialmente cuando se desempeñan funciones de representación a nombre de los pobres, es un tema que está presente en todo el libro. Los cambios de poder producidos en parte —aunque ciertamente no de manera exclusiva— como resultado de los múltiples procesos de globalización, han modificado profundamente el equilibrio de los derechos y las responsabilidades y, por consiguiente, las *accountabilities* entre los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil (Newell *et al.* 2002). La manera en que se ha producido este proceso y sus consecuencias se discuten más latamente en el Capítulo 2. En este caso, el punto es que necesitamos cuestionar la preferencia por el Estado como la entidad más adecuada e importante para realizar la reforma de la rendición de cuentas. Mediante un análisis profundo de las luchas en torno a la *accountability* empresarial y la rendición de cuentas en la sociedad civil, esperamos que este libro

sirva para promover el pensamiento acerca de las nuevas formas en que se puede incrementar la *accountability* para abarcar a una gama más amplia de actores que operan en múltiples escenarios. Se puede considerar que el énfasis creciente en la “democracia ciudadana” (PNUD 2004), el “gobierno centrado en los ciudadanos” y la “*accountability* mundial” (Kovach *et al.* 2003), evidencia la aceptación cada vez mayor —al menos en algunos sectores— de un enfoque sobre la rendición de cuentas que está menos centrado en el Estado. Como señalan Shah y Matthews, “los enfoques tecnocráticos frente a la reforma del sector público tienen pocas posibilidades de éxito... En cambio, el empoderamiento de los ciudadanos a través de un enfoque basado en los derechos para exigir *accountability* de sus gobiernos y una cultura de gobierno basada en los derechos tiene considerables posibilidades de éxito” (2005).

La política de *accountability*

Existe una tendencia a suponer que los actores que apoyan, financian y supervisan la reforma institucional de la *accountability* no tienen un compromiso o interés personal en este proceso. Pero sí lo tienen. Lejos de ser partidarios neutrales de las reformas de *accountability* en favor de los pobres, la forma en que intervienen produce un impacto en los derechos que son respetados o violados y en las *accountabilities* que se generan o pasan por alto. El Banco Mundial es un actor cuya importancia va en aumento en esta área, pero difícilmente puede decirse que sea un actor neutral al tratarse de conflictos entre reivindicaciones contrapuestas de derechos, especialmente cuando están en juego los ingresos producidos por los recursos naturales. Este libro demuestra cómo la asociación del Banco Mundial con el Plan Puebla Panamá y el papel que desempeña el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility*) respecto de los proyectos locales de conservación en México, han generado suspicacias acerca de las intenciones de estos actores en cuanto al control de los recursos ambientales. El Informe sobre el Desarrollo Mundial referido al *Desarrollo Sustentable en una Economía Dinámica*, promueve la idea de que el notable fracaso en la resolución del problema de la pobreza y la degradación del medio ambiente en la última década se debe a una falla en la gestión del gobierno, a una “pobreza de la implementación y no a la pobreza de la visión” (Foster 2002). Como señala el informe: “Aquellos problemas (de pobreza y medio ambiente) que se pueden coordinar a través de los mercados habitualmente han logrado buenos resultados; en cambio, no les ha ido bien a aquellos respecto de los cuales los mercados podrían haber operado como coordinadores”. En consecuencia, el desafío de los gobiernos es tener una actitud más receptiva frente a los actores privados, entre otras cosas, mediante “una transición fácil desde los derechos de propiedad del ámbito comunitario al privado” (Banco Mundial 2003). Al impulsar con fuerza la protección de los derechos

de propiedad como solución para diversos conflictos relacionados con los recursos (Primo Braga *et al.* 2000), los derechos del capital se ven privilegiados automáticamente por encima de los de muchas comunidades con los que dichos derechos pudieran estar en conflicto.

De manera similar, los sesgos neoliberales de varias instituciones dedicadas al desarrollo los han llevado a suponer que los clientes y los consumidores son más eficientes en la reclamación de la *accountability* que los “receptores pasivos” (o los no receptores) de los servicios estatales. Por ejemplo, el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004 recalca la importancia de “capacitar a los pobres para supervisar y disciplinar a los prestadores de servicios” (Banco Mundial 2004). Fiszbein, también en un trabajo para el Banco Mundial, sostiene que el tema fundamental a este respecto es “si los encargados de diseñar y prestar los servicios son responsables y deben rendir cuentas ante los ciudadanos que exigen los servicios y que también pagan los honorarios e impuestos para financiar los servicios” (2005). Se afirma que el poder de la elección del consumidor en el mercado mejora los servicios básicos en la medida que las empresas compiten por atraer nuevos clientes. En este modelo, las empresas corruptas e indiferentes perderían rápidamente a sus clientes. El problema con estos conceptos de *accountability orientados al mercado* es que tienden a pasar por alto problemas previos de exclusión y falta de acceso a los servicios básicos. Los más pobres de los pobres, aquellos que más necesitan servicios que respondan a sus necesidades, son los menos interesantes para las empresas de servicio público del sector privado que buscan obtener utilidades. Por ejemplo, veremos cómo en Sudáfrica los contratistas privados han cortado el acceso al agua cuando las personas no pueden pagar la cuenta, pese al derecho constitucional a tener acceso al agua. De ahí que la reducción de la relación de *accountability* a la adquisición de poder concite un enfoque contrario a los pobres (Whitfield 2001; Goetz y Gaventa 2001).

Al colocar al poder en el lugar central, es más fácil discernir por qué se privilegian algunas formas de política de *accountability* por encima de otras, por qué se analiza más a ciertos actores que a otros, por qué se tratan algunas carencias en materia de *accountability* mientras se descuidan otras. Como vemos en el Capítulo 2, esto debe entenderse en relación con el poder que detentan los actores fundamentales en el área del desarrollo y su capacidad para proyectar los discursos preferidos de *accountability*. Por ahora, es suficiente con señalar que, a pesar de las afirmaciones en contrario, la política de la *accountability* no es neutral en cuanto a sus valores y que los actores fundamentales que promueven la agenda contemporánea para el desarrollo tampoco lo son, como no son indiferentes en lo que se refiere a los resultados.

Accountability y justicia social

Al circunscribir el problema de *accountability* a cuestiones estrictamente

institucionales se corre el riesgo de no formular la pregunta —y ni hablar de las respuestas— *para qué y para quiénes*. Por ejemplo, ¿quién se beneficia de los esfuerzos por reformar el Estado en las formas prescritas por las instituciones económicas mundiales? Si el objetivo es mejorar el acceso de los pobres, es dudoso que se logre cambiando la prestación del servicio al sector privado en nombre de la eficiencia y la lucha contra la corrupción, por algunas de las razones mencionadas anteriormente. Por otra parte, la promoción de la *accountability* de las empresas frente a las comunidades en que invierten, mediante un uso más eficiente de las audiencias públicas o de los esfuerzos para investigar las inversiones propuestas —medidas cuyo fin es mejorar el ejercicio del control social sobre los actores económicos— pueden producir un cambio en los desequilibrios de poder que actualmente protegen a los poderosos del escrutinio. Un tema fundamental que surge del trabajo presentado en este libro es que las luchas de *accountability* invariablemente son pugnas a favor de un mayor bien económico o social, ya que proporcionan los medios para un fin que se debe especificar, con el objeto de comprender la utilidad y probable eficiencia de la estrategia adoptada.

El conjunto de métodos que se basan en la participación de los pobres y marginados es fundamental para las instancias en que estas estrategias ayudan a mejorar la *accountability*. Este libro se refiere a una serie de estos métodos, entre los que se incluyen la vigilancia ciudadana de la salud y los informes sobre desarrollo participativo en la India, auditorías ambientales realizadas por organizaciones comunitarias de base en México, consejos locales de salud en Brasil, y “consultorios” gratuitos de asesoría en justicia ambiental en Estados Unidos. Muchos de los capítulos del libro se basan en compromisos de “investigación para la acción”, en que los métodos participativos para exigir la rendición de cuentas son parte del proceso de investigación. De estos ejemplos surgen algunas interrogantes importantes: ¿qué efecto tienen estos métodos sobre las estructuras políticas más generales y las relaciones de poder? y ¿qué posibilidades tienen de contribuir a los procesos democráticos que podrían llevar a un cambio social mayor? En el Capítulo 2 se analiza el potencial de dichas estrategias en cuanto a su contribución a la *accountability* civil, como también se examina en mayor profundidad el contexto de los estudios de caso que describen los escenarios de los cuales provienen.

En resumen, el proyecto de *accountability* no es un ejercicio filantrópico políticamente neutral cuyo objetivo es eliminar los obstáculos que impiden que los pobres ejerzan sus derechos y accedan a la justicia. La rendición de cuentas también puede intentar lograr tales objetivos, pero este no es necesariamente el caso. Incluso, según el actor y el objetivo planteado, se puede considerar que es poco probable que se logren tales metas. Las reformas mal orientadas pueden servir para consolidar aún más el poder, si no se generan simultáneamente revisiones y equilibrios adicionales, hecho que no se limita a las instituciones formales de gobierno sino que abarca a toda

la sociedad, mediante la creación de nuevas oportunidades para el involucramiento democrático acerca de quién desempeña qué papeles en la sociedad, en nombre de quién y con qué fin.

La *accountability* tampoco es un concepto nuevo. Por el contrario, es una narración —en ocasiones silenciosa o contenida— a través de la historia, que describe las relaciones de poder entre los más y los menos poderosos. En este sentido, los estudios incluidos en el libro indican que es necesario rescatar el concepto de *accountability* de las manos de los burócratas, los institucionalistas y el sector del desarrollo en general. Es un concepto potencialmente poderoso y emancipador, puesto que, en lo medular, intenta describir la relación adecuada entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. En la agenda del buen gobierno, este concepto se ha entendido fundamentalmente como una relación jurídica, carente de contratos sociales que la apunten. Esto es un error, porque invalida la política y la práctica de la *accountability* como la viven y experimentan a diario los pobres del mundo. Cualquier conversación sobre la rendición de cuentas debe referirse a la democracia y a los derechos y a la forma en que éstos pueden articularse para reforzarse mutuamente. El reconocimiento de este hecho nos permite entablar un debate más fundamental acerca del tipo de democracia que queremos. Las luchas por los recursos son un área que permite iniciar esta conversación, porque el acceso a los recursos es esencial para los derechos fundamentales y para el ejercicio de la ciudadanía.

Conclusión: la dimensión de la ciudadanía

Debido a que los derechos encuadran las posibilidades de efectuar reivindicaciones y la *accountability* encuadra la relación entre los actores y las instituciones necesarias para la realización de dichos derechos, emergen importantes consecuencias para la ciudadanía.

La comprensión de la política en torno a la relación existente entre los derechos, los recursos y la política de la *accountability*, llama la atención tanto respecto de los riesgos de una exclusión y fragmentación mayor —mediante el aumento de control sobre importantes recursos por parte de poderosos intereses—, como del potencial para acrecentar la conciencia e implementación de los derechos que sirvan para desarrollar una ciudadanía substantiva. Lo que aquí se discute es el derecho a tener derechos, en especial, cuando hay recursos en juego. Las luchas y estrategias de *accountability* que buscan cuestionar las relaciones de poder que protegen al Estado y a otros actores de tener que responder (*answerability*), son un elemento importante para lograr que la ciudadanía sea algo real.

Aunque hemos sostenido que, en primera instancia, la *accountability* debiera

tratarse de la relación entre los poderosos y los que tienen menos poder, hemos observado que se privilegia la *accountability* del Estado por sobre todas las otras formas, particularmente en toda agenda de buen gobierno. Esto proviene de la suposición de que se logrará la democracia una vez que estén en funcionamiento los mecanismos institucionales que permitan a los ciudadanos exigir al Estado que rinda cuenta y asuma su responsabilidad. No obstante, las estrategias para exigir la *accountability* analizadas aquí, muestran la existencia de una serie de formas de ciudadanía orientadas hacia los actores, donde los límites entre el Estado y la sociedad son borrosos, siendo la participación de la ciudadanía en las luchas por la *accountability* un elemento esencial en la manera en que se constituye la ciudadanía (ver Leach, Scoones y Wynne 2005).

Al visualizar de distinta manera las diversas estrategias y enfoques de *accountability*, emerge una imagen más matizada de la ciudadanía. En *"Inclusive Citizenship"*, un libro anterior de esta serie, Kabeer sostiene que la ciudadanía substantiva -desde la perspectiva de los grupos marginados y excluidos- se basa en la justicia, el reconocimiento, la autodeterminación y la solidaridad. La autora luego desarrolla una hipótesis a favor de la reestructuración de la ciudadanía "vertical", basada en la relación restringida entre las personas y los Estados, para transformarla en ciudadanía "horizontal" en la que se reconocen las conexiones y relaciones múltiples y superpuestas que realmente surgen de las experiencias cotidianas. Como muestran muchos de los capítulos de dicho tomo, la acción colectiva ha sido fundamental para enfrentar las "situaciones en que el Estado ha demostrado su indiferencia sistemática frente a las necesidades de sus ciudadanos" (Kabeer 2005: 23).

Por lo tanto, la ciudadanía también se entiende en relación con los procesos de reclamar *accountability* a los actores poderosos y a las instituciones. Por consiguiente, las posibilidades de *accountability* están fuertemente determinadas por la forma en que se ejerce, se hace cumplir y se deniega la ciudadanía. Si el hecho de reclamar *accountability* (dirigida hacia el Estado e incluso al sector privado y la sociedad civil) es una manera de expresar ciudadanía, significa que existen vínculos importantes entre las luchas por la *accountability* y el carácter de la ciudadanía. Para poder reclamar *accountability*, debe haber una suposición implícita acerca de los papeles y responsabilidades del Estado, así como de los derechos y facultades de los ciudadanos.

Varios capítulos de este libro también señalan la manera en que la participación en las luchas por la *accountability* puede cambiar las percepciones de las personas sobre sus derechos, responsabilidades e incluso su papel como ciudadanos. Debido a que la exigencia de derechos se vincula a la *accountability*, estas luchas pueden cambiar la forma en que las personas entienden la noción de ciudadanía. En Bangladesh, el derecho de las mujeres a trabajar en la industria del vestuario ha tenido repercusiones importantes para la ciudadanía. Pese a los problemas de *accountability*

en el sector del vestuario, el derecho al trabajo ha cuestionado ciertos aspectos del patriarcado al proporcionar a muchas mujeres un nuevo sentido respecto de sus facultades y ciudadanía. Gracias a su mayor independencia económica, las mujeres han desarrollado mayor conciencia acerca de los derechos y la ciudadanía que de otro modo no habría sido posible.

En la medida en que la ciudadanía confiere derechos materiales y políticos (de proceso), también implica el acceso a los recursos y a las instancias de representación en los procesos de toma de decisiones que rigen su utilización. Incluso con una mayor conciencia respecto de los derechos, es poco probable que los grupos marginados y excluidos se consideren verdaderos ciudadanos si no tienen acceso a recursos y derechos tales como una vivienda adecuada, atención de salud, agua limpia y zonas habitables no contaminadas (ver Wheeler 2003). Cuando usamos la óptica de los recursos para comprender las contiendas por los derechos y la *accountability*, la importancia de las luchas cotidianas en contra de las privaciones materiales salta a primera plana. Esto recalca el papel que la falta de acceso a los recursos puede desempeñar en la negación de una ciudadanía sustantiva y en desentrañar las fantasías compartidas de la comunidad política. Watts (2003: 5097) menciona la importancia del petróleo para el proceso de formación de la nación y la creación de una “nación petrolera”. Sostiene que “es un recurso nacional sobre el cual se pueden formular las reivindicaciones de ciudadanía. Del mismo modo en que el Estado utiliza el petróleo para construir una nación y desarrollarse, así las comunidades emplean la riqueza del petróleo para activar las reivindicaciones de la comunidad”. La falta de acceso a los recursos y la actividad política necesaria para obtener dicho acceso no sólo están vinculadas a las percepciones individuales de la ciudadanía, sino también al sentido general de pertenencia y reconocimiento subyacente a la ciudadanía nacional.

Aunque hemos intentado ubicar este libro en relación con los debates y la literatura existente, tratando además de resumir algunas de sus perspectivas para un público mayor, esperamos que una de las principales contribuciones de estos estudios sea proporcionar mayor claridad sobre las experiencias de las luchas por los derechos y la *accountability* en el mundo como experiencias *vividas*. Como observan Eckstein y Wickham-Crowley: “Una comprensión cabal de los derechos exige análisis fundados empíricamente, no ‘conjeturas’ filosóficas” (2003: 1). “La gente común... responde a sus experiencias vividas y su comprensión de dichas experiencias, no a los marcos intelectuales que imponen las comunidades académicas para darle sentido a dichas experiencias” (2003: 51). Los estudios que forman la base de este libro intentan captar los términos de referencia propios de la gente para darle sentido a la *accountability* y a las luchas por los derechos. Esto ayuda a captar los diferentes sistemas de valores que poseen las personas y los repertorios culturales que emplean para comprender la política de la *accountability*. Esperamos que este libro proporcione elementos de una comprensión más profunda de las perspectivas existentes para lograr mejoras

sustantivas en la *accountability*, en que los grupos marginados y pobres desempeñen un papel central en cuanto a lograr los cambios.

Estructura del libro

El Capítulo 2 ofrece una perspectiva crítica de los debates sobre la *accountability* en el campo del desarrollo y examina conceptos contrapuestos de *accountability* política, social, económica y civil, en relación con los temas fundamentales de este libro.

El resto del libro está dividido en dos secciones. La primera se concentra en los casos en que el punto de partida para las luchas por la *accountability* son los derechos formales e informales directamente relacionados con recursos determinados. La segunda sección agrupa los casos en que las demandas de *accountability* van más allá de exigir un derecho determinado a un recurso, encuadrado respecto de problemas relacionados con la tierra, las condiciones laborales o el acceso a los ingresos producidos por los recursos. Dicha sección incluye ejemplos en que las luchas por la *accountability* involucran de manera más específica a los actores empresariales.

La primera sección del libro incluye capítulos en que los derechos a un recurso determinado forman el núcleo de los intentos por reclamar la *accountability*. En el Capítulo 3, Lyla Mehta examina el caso de Sudáfrica, donde la constitución garantiza el derecho al agua, con el fin de comprender los problemas de *accountability* cuando, a pesar del derecho legal, el Estado no cumple con su implementación. Se analiza, además, cómo el derecho al agua se lleva a la práctica —además de las contradicciones entre un enfoque frente al agua basado en los derechos y una perspectiva con orientación de mercado. Dicho capítulo muestra tanto las dificultades de ejecutar en la práctica los derechos formales y la forma en que el derecho al agua ha tenido resultados desiguales en las vidas de los pobres de Sudáfrica.

En el Capítulo 4, Luisa Paré y Carlos Robles se centran en las luchas por la *accountability* emprendidas por los grupos indígenas rurales involucrados en el manejo sustentable de una cuenca hidrográfica que disminuye velozmente en Veracruz, México. Muchas instituciones y diferentes actores están superpuestos e involucrados en este tema, a menudo con intereses contrapuestos, lo que incluye a las estructuras comunitarias y tradicionales, tales como los *ejidos*ⁱⁱ y los gobiernos municipales de zonas rurales y urbanas. Sobre la base de su largo compromiso como investigadores de acción en la región, Paré y Robles analizan cómo, junto con las comunidades indígenas, han logrado implementar mecanismos para aumentar la *accountability* en lugares donde su significado está profundamente arraigado en la cultura y experiencias locales.

En el Capítulo 5, Carlos Cortéz y Luisa Paré presentan otro caso de México en

el que comparan los problemas de *accountability* que surgen en dos áreas naturales protegidas (ANP) o reservas diseñadas para conservar los bosques pluviales. A medida que se van estableciendo estas ANP, surgen conflictos sobre el significado de los derechos respecto de la tenencia de la tierra y del conocimiento ancestral (particularmente del conocimiento de la medicina tradicional). Estos conflictos son parcialmente producidos por la existencia de una red de actores e instituciones involucrados en las ANP que se superponen unos a otros. En el contexto del conflicto, donde existen desacuerdos fundamentales y subyacentes acerca de lo que significa el medio ambiente y “la naturaleza”, las perspectivas para la *accountability* dependen de la movilización política.

En el Capítulo 6, Celestine Nyamu-Musembi documenta la historia de una asociación de arrendatarios en Mombasa, Kenia, que intenta reivindicar el derecho a la vivienda y exigir *accountability* del gobierno local. En su lucha, la asociación recurre a los marcos jurídicos internacionales que garantizan el derecho a una vivienda adecuada. Sin embargo, cuando el gobierno local se manifiesta indiferente, los residentes recurren a la acción directa para impugnar la falta de *accountability*. Este capítulo sirve para exponer los dilemas que enfrentan los grupos de base de las comunidades, que emplean los derechos como una estrategia de *accountability*.

Por último, el Capítulo 7 de Andrea Cornwall, Silvia Cordeiro y Nelson Delgado, se aboca al derecho a la salud en el nordeste de Brasil. El mecanismo principal de *accountability* en este caso es el consejo local de salud, establecido por la Constitución brasileña, que se dedica a supervisar la atención médica en una municipalidad determinada. Este capítulo analiza la forma en que las dinámicas políticas complejas del consejo debilitan las posibilidades de *accountability*.

La segunda parte del libro analiza temas relacionados con la *accountability* empresarial. El Capítulo 8, escrito por Peter Newell con Vaijanyanta Anand, Hasrat Arjjumend, Harsh Jaitli, Sampath Kumar y A.B.S.V. Ranga Rao, utiliza tres estudios de caso de la India para exponer el frente de batalla de la *accountability* empresarial en comunidades que deben enfrentar a las empresas en situaciones de enorme disparidad de poder. Los estudios de caso incluyen la controversia respecto de la central eléctrica *National Thermal Power* ubicada en Andhra Pradesh, las luchas relativas al desarrollo de la zona industrial de Lote en Maharashtra y los conflictos en torno a los derechos tribales y la minería en Yárjand. Newell *et al.* clasifican algunas de las estrategias comunitarias utilizadas para desafiar el poder empresarial a nivel local y analizan su eficacia y sus repercusiones respecto de la *accountability* empresarial.

En un sentido similar, el Capítulo 9 de Rohit Lehki y Peter Newell también investiga las estrategias comunitarias desarrolladas para lograr la *accountability* empresarial. Para ello, incluye en el libro experiencias del hemisferio norte, concentrándose en el movimiento de justicia ambiental de Estados Unidos. El capítulo documenta algunas de las estrategias utilizadas por los activistas de las comunidades

no blancas para exigir mayor *accountability* al Estado y a los actores empresariales en cuanto a la ubicación de los sitios utilizados para desperdicios tóxicos y peligrosos en sus vecindarios. Al reflexionar sobre el papel de la ley en particular, este capítulo muestra tanto la importancia del activismo judicial como las maneras en que la ley puede operar en contra de los pobres.

En medio de la vasta literatura sobre el petróleo y la maldición de los recursos en Nigeria, el Capítulo 10, escrito por Oga Steve Abah y Jenks Okwori, examina las perspectivas comunitarias de *accountability* por medio del teatro y la investigación participativa. Este capítulo se centra en los significados y las dinámicas de *accountability* en el ámbito comunitario en un contexto de abundancia de los recursos, en que las empresas ejercen una influencia importante. La percepción de que el gobierno y las empresas petroleras que funcionan en el Delta del Níger están coludidos, ha dado origen a la creación de grupos de jóvenes y organizaciones de mujeres, que trabajan con las comunidades y que, a la vez, afirman representar a las comunidades de manera que en sí generan nuevos desafíos de rendición de cuentas. Sus actividades se entienden como una respuesta frente a la incapacidad del Estado para garantizar la *accountability*.

El Capítulo 11, de Naila Kabeer y Simeen Mahmud, considera el desafío que implica la creación de una cultura de *accountability* en torno a los derechos laborales en el contexto de la industria del vestuario en Bangladesh. Hacen un contraste entre una cultura de cumplimiento, que se deriva de la presión ejercida por el comprador para la adopción de normas internacionales, con una cultura de *accountability* que cuestiona aspectos más fundamentales de las relaciones de poder en el lugar de trabajo.

La naturaleza globalizada y competitiva de la industria del vestuario, y los malos antecedentes del Estado y los sindicatos en cuanto a la protección de los derechos laborales, significa que los trabajadores de este rubro deben enfrentar la difícil opción de elegir entre exigir *accountability* a sus empleadores o lograr la articulación de los derechos que más les preocupan.

Por último, también en relación con el tema de los derechos de los trabajadores, Stephanie Luce documenta las experiencias del movimiento por un salario mínimo en los Estados Unidos. La autora muestra cómo el movimiento ha tenido que emplear estrategias tanto al interior de las estructuras de poder existentes (en negociaciones directas con el gobierno municipal) como fuera de ellas (mediante la protesta pública) con la finalidad de conseguir una mayor *accountability* y la implementación del salario mínimo. Al afrontar la dificultad de establecer una norma aplicable y aceptable para el salario mínimo, las organizaciones de trabajadores han luchado, en cambio, por el derecho a un salario mínimo que se pueda adaptar al contexto en el cual debe realizarse.

NOTAS

ⁱ Ver, por ejemplo, Edwards y Gaventa 2001; Keck y Sikkink 1998; Cohen y Rai 2000.

ⁱⁱ Los *ejidos* son parcelas de tierra cuya tenencia, tradicionalmente, es comunitaria y donde el derecho de uso se transmite por herencia.