

## Construyendo la rendición de cuentas de manera diferente

Una propuesta para la integración vertical  
del monitoreo y la incidencia pública

Jonathan Fox y Joy Aceron

con recomendaciones de  
Aránzazu Guillán Montero

U4 es un centro de recursos orientado a los donantes que desean abordar eficazmente los problemas de corrupción que se presentan en su labor.

El centro forma parte del Chr. Michelsen Institute, una fundación privada de investigación sobre el desarrollo internacional y políticas, y está financiado por las Agencias Aliadas:

DFAT (Australia), Danida (Dinamarca), DFID (Reino Unido), BMZ (Alemania), Norad (Noruega), Asdi (Suecia), SDC (Suiza) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia.

Los puntos de vista expresados en el presente trabajo corresponden a los criterios del autor(es), y no reflejan necesariamente las opiniones de las Agencias Aliadas al U4. Derecho de autor 2017 – Centro de recursos anticorrupción U4.

# Construyendo la rendición de cuentas de manera diferente

Una propuesta para la integración vertical  
del monitoreo y la incidencia pública

**Jonathan Fox**  
**Joy Aceron**

con recomendaciones de  
**Aránzazu Guillán Montero**

U4 Issue  
Febrero 2017 No. 4  
Traducción del No. 4, agosto 2016





# Índice de contenidos

Resumen .....	iv
Reconocimientos .....	v
Lista de acrónimos y abreviaturas .....	vi

## **Construyendo la rendición de cuentas de manera diferente**

### **La integración vertical del monitoreo y la incidencia pública ..... 1**

Por Jonathan Fox

Definiendo conceptos 1: De “aumentar la escala” [“scaling up”] a “conectar los puntos” .....	4
Definiendo conceptos 2: Desglosando la integración vertical .....	6
Definiendo conceptos 3: Monitoreo e incidencia pública.....	7
Integración vertical, del dicho al hecho hay mucho trecho: Cinco propuestas para la discusión.....	8
¿Por qué la experiencia “Conteo de Libros de Texto” es un caso paradigmático en materia de integración vertical? .....	26

## **Movilizando a los ciudadanos para lograr transparencia y rendición de cuentas**

### **La experiencia del programa del “Conteo de Libros de Texto” ..... 28**

Por Joy Aceron

La emergencia de la contraloría social en Filipinas: El enfoque de G-Watch.....	29
La organización del Conteo de Libros de Texto .....	32
Revisando los resultados del Conteo de Libros de Texto hasta 2007 .....	39
Después del Conteo de Libros de Texto: Cambios contextuales en materia de gobernanza (2007–2011).....	41
Mapeando el Conteo de Libros de Texto: Deconstruyendo la integración vertical en términos de intensidad y cobertura .....	44
Aprendizajes derivados de la experiencia del Conteo de Libros de Texto y perspectivas a futuro ....	46

## **Epílogo**

### **¿Qué aprendizajes pueden derivar las estrategias que emplean la integración vertical de la experiencia del Conteo de Libros de Texto? ..... 51**

Por Jonathan Fox

## **Recomendaciones**

Por Aránzazu Guillán Montero

Bibliografía .....	60
--------------------	----

## Resumen

Las iniciativas de sociedad civil que tienen como objetivo central la promoción de la rendición de cuentas (RdC), tienen el potencial de producir cambios institucionales más duraderos cuando están enfocadas a atender no sólo las consecuencias de una deficiente RdC, sino sus causas, y cuando además orientan sus esfuerzos hacia la incidencia en la toma de decisiones en estructuras de poder en múltiples niveles de gobierno, y no únicamente en el ámbito local. El presente *Documento Temático [Issue Paper]* analiza una iniciativa de integración vertical para el monitoreo y la incidencia pública desde la sociedad civil. Se entiende por “integración vertical” las interrelaciones entre actores locales, subnacionales, nacionales e internacionales. El presente documento ofrece un diálogo entre dos perspectivas complementarias: una visión panorámica de tipo académico sobre el enfoque estratégico denominado “integración vertical”, organizado en torno a cinco propuestas, en diálogo con un análisis profundo y detallado, desde la práctica, sobre la iniciativa “Conteo de Libros de Texto” (*Textbook Count*) realizada por una coalición de organizaciones civiles en Filipinas. Dicha coalición llevó a cabo de manera exitosa un monitoreo independiente del sistema de contratación, producción y entrega de libros de texto por parte del sector educativo de ese país, en estrecha colaboración con funcionarios públicos reformistas. Los hallazgos de este análisis tienen implicaciones para entender la dinámica de las coaliciones entre organizaciones civiles y sociales, así como para aclarar la diferencia entre monitoreo e incidencia pública. Finalmente, se incluye un apartado de recomendaciones que sugieren que una mejor coordinación entre los donantes que otorgan apoyos a la sociedad civil podría crear oportunidades para iniciativas más integradas, aprovechando puntos de entrada críticos, centrados en determinados sectores. La facilitación del diálogo entre diferentes actores y el apoyo a estrategias de implementación más prolongadas también pueden lograr articular el monitoreo y la incidencia.

## Reconocimientos

**Jonathan Fox:** Muchas gracias a Joy Acheron, Brandon Brockmyer, Walter Flores, Ariel Frisancho, Aránzazu Guillán Montero, Jeffrey Hall, Brendan Halloran, Francis Isaac, Rosie McGee, Marta Schaaf y Nils Taxell por sus comentarios precisos y constructivos a versiones anteriores de este texto. Gracias también a quienes participaron en el taller “Escalamiento de la Rendición de Cuentas”, que se efectuó en junio de 2015, por sus comentarios sesudos y también su discusión en torno a la relevancia y el marco conceptual de la integración vertical (el taller fue co-patrocinado por the Transparency and Accountability Initiative, G-Watch y el International Budget Partnership, ver Fox y Halloran 2016). De especial utilidad fue el diálogo que se estableció con colegas que compartieron cinco experiencias en ese taller, provenientes de: el Programa de Empoderamiento de Familias Encabezadas por Mujeres (PEKKA, Indonesia), la campaña Nuestros Cuerpos, Nuestras Vidas (Malawi), la iniciativa que en materia de derecho a la salud y rendición de cuentas que realiza ForoSalud (Perú) y la campaña Petróleo 4 Agricultura (Ghana). Gracias también a Renata Aguilera Titus por su labor como asistente de investigación y a Waad Tammaa por su apoyo con el diseño de las gráficas. El trabajo previo del autor para este documento temático, así como la realización de ese taller por parte de la American University (que figuró como co-anfitrión) fueron posibles gracias a apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett). Para la traducción, aprecio mucho la labor de Mauricio Sánchez Alvarez y la asesoría técnica de Almudena Ocejo, Walter Flores, Arantxa Guillán Montero y Charles Roberts.

**Joy Acheron:** Gracias al profesor Jonathan Fox por haber colaborado conmigo de manera tan estrecha en la escritura de este texto, por sus comentarios, indicaciones editoriales y sugerencias. Asimismo, gracias a Aránzazu Guillán Montero y a Rosie McGee por sus comentarios y sugerencias a versiones previas; a Rechie Tugawin y Dianne Amigable por haberme asistido en la recolección de datos y a Francis Isaac por sus comentarios y su asistencia editorial, y a Dondon Parafina y a Toix Cerna por haber suministrado datos adicionales y haber corregido ciertos datos en este documento.

## Lista de acrónimos y abreviaturas

ACEP	Centro Africano para Políticas Energéticas (African Centre for Energy Policy)
BAC	Comité de Licitaciones y Adjudicaciones del Ministerio de Educación de Filipinas (Bids and Awards Committee of the Philippines' Department of Education)
BM	Banco Mundial
BSP	Boy Scouts de Filipinas (Boy Scouts of the Philippines)
CBST	Programa de monitoreo de turismo comunitario sustentable (Community-based sustainable tourism monitoring program)
DECS	Departamento de Educación, Cultura y Deporte (Department of Education, Culture and Sport)
DepEd	Departamento de Educación de la República de las Filipinas (Department of Education of the Republic of the Philippines)
Diconsa	Sistema de Distribuidora Conasupo S.A. de C.V. (dependencia del gobierno mexicano encargada de distribución de alimentos)
EUF	Cuota de usuario ambiental/ Environmental Users' Fee
Foro Salud	Foro de la Sociedad Civil en Salud (Perú)
G-Watch	Programa Observatorio de Gobierno de la Escuela de Gobierno de la Universidad Ateneo de Manila (Government Watch program of the Ateneo de Manila University's School of Government)
GPRA	Ley de Reforma de Procuración de Bienes y Servicios Gubernamentales (Government Procurement Reform Act)
GSP	Niñas Scouts de Filipinas (Girl Scouts of the Philippines)
HQ	Centro de Operaciones (Headquarters)
IDM	Informe sobre el Desarrollo Mundial
IAR	Recibo de Inspección y Aceptación (Inspection and Acceptance Receipt)
IMCS	Secretaría del Consejo de Materiales Educativos del Departamento de Educación de Filipinas (Instructional Materials Council Secretariat of the Philippines' Department of Education)
KDP	Programa de Desarrollo Kecamatan de Indonesia
M&E	Monitoreo y Evaluación
MOA	Memorando de Acuerdo (Memorandum of Agreement)
NAMFREL	Movimiento Nacional Ciudadano pro Elecciones Libres de Indonesia
ONG	Organización no-gubernamental
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
OSC	Organización de la sociedad civil
PEKKA	Programa de Empoderamiento de Familias Encabezadas por Mujeres de Indonesia
PODER	Programa de Democracia Política y Reformas de la Escuela Ateneo de Gobierno (Political Democracy and Reforms Program of the Ateneo School of Government)
PTCA	Asociación Comunitaria de Padres de Familia y Maestros (Parents-Teachers-Community Association)
PTF	Fondo de Colaboración para la Transparencia (Partnership for Transparency Fund)
SWS	Social Weather Stations (Estaciones de Clima Social, institución de investigación multidisciplinarias en ciencias sociales de Filipinas)
TPRdC	Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas

# Construyendo la rendición de cuentas de manera diferente

## La integración vertical del monitoreo y la incidencia pública

Por Jonathan Fox

Si bien las iniciativas civiles en el campo de la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (TPA, por sus siglas en inglés) se han multiplicado en los últimos años, la respuesta de los gobiernos ante dichos esfuerzos suele quedarse corta en relación con las expectativas generadas.<sup>1</sup> Este impacto limitado apunta a la necesidad de repensar las estrategias y tácticas de los que promueven tales reformas. ¿Cómo pueden las iniciativas de cambio institucional centrarse más directamente en las causas que están generando fallas en materia de rendición de cuentas y no sólo en sus síntomas o consecuencias? Para ayudar a las organizaciones de la sociedad civil y sus aliados, y para tener una mejor tracción en el trayecto cuesta arriba que conduce a la rendición de cuentas, este documento temático argumenta a favor de un enfoque más sistémico: la integración vertical de los esfuerzos de monitoreo e incidencia pública por parte de la sociedad civil organizada.

El balance de la evidencia sobre los resultados obtenidos a partir de los esfuerzos para promover la rendición de cuentas, subraya precisamente este problema. Una revisión ya clásica de la literatura sobre iniciativas en materia de transparencia y rendición de cuentas, muestra que la transparencia ha tenido efectos dispares, e incluso modestos, sobre la rendición de cuentas (McGee y Gaventa 2010). Un meta-análisis más reciente de las evaluaciones disponibles sobre diversas iniciativas de auditoría social (*social accountability*) muestra también que muchas de ellas tienen un alcance demasiado superficial y limitado como para realmente impulsar la rendición de cuentas (Fox 2014). Hasta ahora, muy pocas de las numerosas plataformas en línea (civic-tech) que proporcionan esperanza para que la voz ciudadana pueda impulsar un mejor suministro de servicios públicos han logrado resultados tangibles (Peixoto y Fox 2016, Edwards y McGee 2016). Adicionalmente, la evidencia proveniente de iniciativas globales en las que intervienen múltiples actores claves (*multi-stakeholder*) con el fin de promover gobiernos abiertos—como la Iniciativa por la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI, *Extractive Industries Transparency Initiative*) o la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*), ha encontrado que aunque existen

---

1 Durante casi una década, este campo se ha denominado “transparencia y rendición de cuentas” (T/A, por sus siglas en inglés). Aunque algunos reconocen explícitamente el papel de la participación ciudadana con las siglas TAP, la secuencia de los caracteres da a entender que la participación *le sigue* a la rendición de cuentas, sin embargo, la teoría de cambio que sustenta el quehacer en este campo de trabajo, sugiere que la transparencia alimenta a la participación, que a su vez permite la rendición de cuentas. Incluso, hay donantes que han empezado a reconocer el papel clave de la participación ciudadana, como los programas del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido denominados “Empoderamiento y Rendición de Cuentas”, así como la nueva estrategia programática de la Fundación Hewlett, denominada Desarrollo Global <http://hewlett.org/programs/global-development-and-population/amplifying-voices/transparency-participation-and-accountability>.

algunos avances en términos de la divulgación de más información, todavía no se tienen logros en materia de rendición de cuentas (Brockmyer y Fox 2015).<sup>2</sup>

Si bien los esfuerzos en materia de TPA operan en ámbitos diferentes, siendo en unos casos local, en otros nacional o internacional, todos comparten el supuesto de que “la información es poder”. Sin embargo, en la práctica, a menudo el acceso a la información y la voz ciudadana no son suficientes para lograr una rendición de cuentas efectiva (Fox 2007a, Halloran 2015, Joshi 2014). Esto se debe en buena medida a que generalmente, las iniciativas en materia de transparencia y rendición de cuentas no logran articularse de manera eficaz con otras agendas con las que en principio parecen estar vinculadas, como son las de combate a la corrupción o las de democratización y avance de la participación ciudadana (Carothers y Brechenmacher 2014). Este *Documento Temático* reflexiona sobre una estrategia civil que toma en cuenta obstáculos institucionales muy arraigados, como elementos centrales de sus esfuerzos de incidencia pública, “construyendo la rendición de cuentas de manera diferente”: mediante la integración vertical del monitoreo y la incidencia pública.<sup>3</sup>

El presente estudio propone que cuando las fallas en materia de rendición de cuentas son sistémicas, justo se necesitan estrategias que busquen un cambio a nivel sistémico (ver Recuadro1). Después de todo, las fuerzas *opuestas* a la rendición de cuentas, con sus fuertes intereses establecidos, suelen ser bastante efectivas en aislar, neutralizar y retroceder tanto los avances incrementales que consiguen algunas iniciativas, como los enclaves institucionales que favorecen la rendición de cuentas.<sup>4</sup> Esto sugiere que para construir sistemas efectivos de rendición de cuentas, se requieren estrategias que tomen en cuenta los sistemas “*anti*-rendición de cuentas” (Fox 2007b, Halloran 2014, 2015). En consecuencia, la integración vertical de las iniciativas de monitoreo e incidencia pública que realiza la sociedad civil organizada, tiene el potencial de ser una respuesta estratégica a los retos que implica el reto de construir sistemas de rendición de cuentas más efectivos.

---

2 Por ejemplo, al momento de su creación en 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, PGP) tenía ocho países miembros y ahora tiene más de 70. Sin embargo, la revisión realizada por el Mecanismo de Reporte Independiente (*Independent Reporting Mechanism*) acerca del *segundo* Plan de Acción Nacional de los distintos países fundadores (8 en total), indica que de un total de 185 compromisos, sólo 11 son potencialmente transformadores, y sólo nueve han logrado avances sustantivos en materia de implementación. De hecho, un estudio reciente de la USAID sobre esfuerzos internacionales para promover cambios institucionales hace hincapié en la capacidad de los intereses creados (vested interests) para resistirse al cambio (Parks, Rice y Custer 2015).

3 La frase entre comillas hace referencia al manifiesto “Doing development differently” (“Construyendo el desarrollo de una manera diferente”) que ha circulado ampliamente desde 2014. Al respecto, véase: <http://doingdevelopmentdifferently.com/>. Cabe destacar que el término “política” (en el sentido de “policy”) se usa para referirse a toda una gama de decisiones y no-decisiones gubernamentales que moldean el desempeño del sector público, incluyendo el establecimiento de agendas y la formulación e implementación de políticas.

4 En esto concluye el análisis convincente de Chayes acerca de las “cleptocracias extremas” y lo que ella llama la integración vertical de élites del poder articulando distintas escalas (2015). Ella consigue demostrar que hay vínculos entre la corrupción, la impunidad y los abusos a la ciudadanía en el nivel local, y las élites políticas a nivel nacional, cuyo modelo de gobernanza se basa en una amplia red que abarca todo el sistema y que funciona extrayendo recursos desde la base hacia la cúspide del mismo.

**Recuadro 1. Explicaciones recientes sobre el cambio sistémico cuestionan las iniciativas incrementales en materia de rendición de cuentas**

Hay un volumen creciente de investigaciones académicas sobre qué es lo que conduce a cambios institucionales y que están centrados en estudiar las causas de la corrupción y la impunidad, el cual sugiere que se requieren cambios que se refuercen mutuamente tanto en el Estado como en la sociedad. Estos académicos apuntan hacia: “una democratización profunda” (Johnston 2014), una aproximación tipo *big bang*, que implica reformas de políticas que se refuercen mutuamente y que puedan solventar problemas de acción colectiva (Rothstein 2011, Persson, Rothstein y Torell 2013, Marquette y Pieffer 2015), “transiciones hacia la rendición de cuentas” encabezadas por coaliciones gubernamentales-civiles e intrínsecamente disparejas (Fox 2007b) y “transiciones hacia la buena gobernanza” (Mungia-Pippidi 2015). No obstante su diversidad, estas explicaciones sobre el cambio institucional perdurable comparten el énfasis en la importancia de cambios en la correlación de fuerzas en gran escala, a nivel nacional y acumulativos, así como de ventanas de oportunidad que son notoriamente difíciles de predecir y también de promover por parte de aliados externos. Esto, a su vez, presenta un reto: ¿cómo pueden los estrategas que favorecen la rendición de cuentas enfrentar la necesidad de cambios de poder profundos cuando las ventanas de oportunidad *no* están abiertas y los cambios radicales tipo *big bang* no parecen estar en la agenda -que, de hecho, es lo que sucede la mayor parte del tiempo? (Fox 2015b).

Este documento analiza tanto los retos como las dinámicas que involucra la coordinación del monitoreo y la incidencia de políticas que operan en múltiples niveles desde dos perspectivas: la de académico y la del practicante; cada una a partir de su propia voz y cada una en diálogo con la otra. Así, en la primera parte se definen términos claves: escala, integración vertical y monitoreo e incidencia pública. Luego, elabora cómo la integración vertical puede servir para atacar cinco retos claves que enfrentan las OSC que trabajan en la construcción de la rendición de cuentas pública, valiéndose de ejemplos provenientes de una gama diversa de casos.<sup>5</sup>

La segunda parte, escrita por Joy Aceron de la organización filipina *Observatorio sobre el Gobierno* (Government Watch o G-Watch), analiza la experiencia *Conteo de Libros de Texto* (Textbook Count) realizada en ese país, que constituye un caso paradigmático en lo que respecta a la integración vertical. Consideramos que dicho caso es emblemático en la materia porque refleja claramente un trabajo poco usual de coordinación exitosa entre OSC, reformistas en el gobierno y organizaciones cívicas de base amplia, que permitió una supervisión exhaustiva independiente del sistema de entrega de libros de texto. Investigadores y OSC monitorearon cada eslabón de la cadena de suministro respectiva, incluyendo la contratación, la calidad de la producción, así como los múltiples niveles del proceso de distribución de libros a cargo del Ministerio de Educación (DepEd /MinEd), desde los distritos escolares hacia la gran mayoría de las escuelas del país.

El estudio de caso mencionado ofrece una valoración franca de las fortalezas y limitaciones de dicha iniciativa, documentando una labor de varios años en los que se obtuvieron varios logros tangibles

---

5 Los ejemplos empíricos mencionados aquí son ilustraciones que funcionan más como “prueba de concepto” (“*proof of concept*”) (Fox 2014), por lo que no constituyen evidencia definitiva. De hecho, aún cuando las experiencias en materia de “integración vertical parcial” son relativamente comunes, hay poca investigación empírica robusta con respecto a trayectorias e impactos de la integración vertical como tal, por lo que las agendas de investigación en este campo todavía tienen que abordar dicha estrategia.

realmente impresionantes. Aún así, las OSC involucradas no pudieron sostener este proceso de monitoreo independiente, ya que dejaron de contar con el financiamiento necesario por parte de instituciones donantes, así como con los aliados en las altas esferas gubernamentales. Una vez que el gobierno asumió el control sobre la validación el proceso de entrega de los libros de texto, le resultó imposible a las OSC establecer qué tanto del progreso logrado realmente continuaba sosteniéndose. Se presentan también los resultados obtenidos utilizando una “herramienta de mapeo”, que permite analizar visualmente una gama de posibles estrategias de monitoreo e incidencia pública, vistas a través del lente de la integración vertical.

En la siguiente sección de este *Documento Temático* se regresa a la perspectiva del investigador con un breve epílogo, a cargo del suscrito, que resume algunos aprendizajes que pueden derivarse de la experiencia Conteo de Libros de Texto, en la que se discute ciertas fortalezas y limitaciones de la integración vertical como estrategia para la rendición de cuentas. La sección final del texto, escrita por Aránzazu Guillán Montero del U4 Anti-Corruption Resource Center (Centro U4 Anti-Corrupción), presenta una serie de recomendaciones en materia de políticas, dirigidas a donantes y que derivan de los análisis previos. Este trabajo presenta la discusión académica, de tipo más conceptual, en diálogo con el análisis de la experiencia del practicante, en un esfuerzo por mostrar cómo la colaboración equilibrada y los diálogos estructurados entre académicos y estrategias de OSC pueden generar nuevas y más frescas visiones analíticas. El espíritu de este enfoque está bien plasmado en una conocida expresión latinoamericana: *juntos pero no revueltos*.

## Definiendo conceptos 1: De “aumentar la escala” [“scaling up”] a “conectar los puntos”

El hecho de que en el campo de la TPA se ha tendido a confiar en supuestos demasiado optimistas acerca del poder de la información, justifica plantear un punto de partida conceptual diferente; que, entre otros, asuma el reto de saber cómo tomar en cuenta el tema de la escala, que es un eslabón perdido en los planteamientos convencionales. En las discusiones sobre el desarrollo a nivel internacional, la escala suele entenderse como algo referido a tamaño, que puede ser o más numeroso o más grande. Aquí, en cambio, la escala se entiende de manera diferente. “Tomar en cuenta la escala” se refiere a articular la manera en que distintos niveles de la toma de decisiones interactúan entre sí (a partir del nivel local y siguiendo con las arenas distrital, estatal/departamental, nacional y transnacional), tanto para el sector público como para la sociedad civil.

Los enfoques convencionales sobre rendición de cuentas social y transparencia no toman en cuenta la escala en el sentido mencionado. Por un lado, la mayoría de las iniciativas de rendición de cuentas social se circunscriben al ámbito local, como las libretas comunitarias de calificación (community scorecards), o la mayoría de las iniciativas de gobierno abierto, que dejan que la divulgación de datos (sobre presupuesto o sobre actividades) corra por cuenta de dependencias oficiales nacionales, quienes rara vez la presentan de forma desagregada, desglosada, amigable y “accionable” (información que se presta a acciones focalizadas) para la ciudadanía. Además, estas iniciativas a menudo se encuentran acotadas por su enfoque de escala: las intervenciones locales se limitan a la localidad y raras veces se amplían horizontalmente a otras localidades, o extienden su capacidad de incidencia verticalmente, para poder influir en las autoridades en niveles más altos. Por su parte, las iniciativas en el ámbito nacional tienen su base de operaciones en las capitales, por lo que corren el riesgo de actuar primordialmente entre los ya convencidos o permanecer confinadas en el ciberespacio, desligadas de la acción que ocurre fuera de ese ámbito.

En contraste, las iniciativas verticalmente integradas toman en cuenta la escala al vincular la acción ciudadana, que ocurre en la base social-territorial, con la acción que sucede en el ámbito nacional, a la

vez que buscan ampliar su “alcance” horizontalmente, tanto en términos geográficos como sociales, para incluir a ciudadanos generalmente excluidos (comunidades indígenas o afrodescendientes, por ejemplo). Más aún, las iniciativas ciudadanas que actúan en múltiples niveles, pueden fortalecerse si la evidencia que producen logra interesar e involucrar a las instituciones públicas de control (el sistema de pesos y contrapesos de la rendición de cuentas horizontal).

Así, el enfoque de “escalar la rendición de cuentas” va más allá de simplemente “aumentar la escala” (*scaling up*), concepto que suele entenderse como multiplicación (aumentar en número o cantidad una actividad dada). Por ejemplo, cuando una actividad piloto (que a menudo es una acción localizada territorialmente) “funciona”, entonces ciertamente se justifica replicarla; sin embargo, la reproducción misma quizá no sea suficiente para enfrentar cabalmente las causas sistémicas en múltiples niveles de gobierno que son las que generan una rendición de cuentas ineficaz e insuficiente. Ahora bien, *cómo* lograr esto último depende del contexto respectivo, pero el punto más general aquí es que tiene más sentido enfocarse en cómo escalar el *impacto* (Guerzovich y Poli 2014) que en buscar la escala *per se* (que equivale a crecimiento) como cuando se opta por emprender un mayor número de acciones que de todos modos siguen acotadas a lo local.

Por ejemplo, si una iniciativa de rendición de cuentas social incluye reuniones entre trabajadores de una clínica de salud y miembros de una comunidad, entonces el escalamiento del proceso, entendido como replicación, podría consistir en convocar reuniones en un número aún mayor de clínicas (e.g. pasar de 10 a 50 o a 500 comunidades). Sin embargo, las causas subyacentes a problemas como el desabasto de medicamentos o el abuso por parte del personal de salud pueden estar “río arriba”, en niveles institucionales más altos. Si los esfuerzos de supervisión que realiza la sociedad civil organizada para enfrentar estos problemas intentasen “construir una rendición de cuentas de manera diferente”, incluyendo conexiones a lo largo y ancho de la escala, *tendrían que lograr reunir* a representantes democráticos de esas 10, 50 o 500 comunidades de base, para que dichas reuniones permitieran afinar una estrategia de construcción de un proceso cívico o social de base amplia, con la capacidad no sólo de generar evidencia comparativa pertinente, sino también de ejercer el “músculo” cívico necesario para persuadir a los formuladores de políticas de *actuar*, a partir de los hallazgos, sobre los problemas en el sistema de salud que son causados por factores ubicados más allá de sus respectivas clínicas.

“Tomar en cuenta la escala” implica entonces invertir en la capacidad para llevar a cabo acciones independientes de monitoreo ciudadano e incidencia pública en múltiples ámbitos y niveles, lo cual permite identificar y supervisar aquellos eslabones en la cadena de la prestación de un servicio público, que no son visibles desde el nivel comunitario. Sintetizando, el “construir la rendición de cuentas de manera diferente” implica “conectar los puntos” (*connecting the dots*) con el fin de producir un cambio institucional sostenible, a partir de la generación independiente de evidencia robusta, creíble y procesable, para enfocar la acción ciudadana potenciando cambios en la correlación de fuerzas en múltiples ámbitos y niveles (Fox y Halloran 2016).

## Definiendo conceptos 2: Desglosando la integración vertical

La “integración vertical” como propuesta para el monitoreo y la incidencia pública por parte de la sociedad civil organizada, parte de repensar el significado de escala. La integración vertical intenta enfrentar desequilibrios de poder entre las fuerzas pro y anti-RdeC, haciendo hincapié en la fiscalización coordinada independiente del quehacer gubernamental en los ámbitos local, subnacional, nacional e internacional. El objetivo es que el “todo” sea mayor que la suma de las partes.” La clave para monitorear cada etapa del proceso de prestación de un servicio público, las responsabilidades de cada instancia de gobierno involucrada, la toma de decisiones, la no-toma de decisiones y el desempeño del sector público, consiste en identificar de manera más precisa no sólo dónde se encuentran las principales causas de las fallas en materia de rendición de cuentas, sino documentar y visibilizar que están interconectadas. Esta mirada, enfocada en fiscalizar la mayor cantidad de eslabones posibles en la “cadena” del proceso de prestación de un servicio público y las decisiones que lo hacen posible, tiene el potencial de proporcionar insumos para el diseño de soluciones viables y de fortalecer las coaliciones que se requieren para promoverlas.

La integración vertical sitúa a las coaliciones entre actores sociales y civiles con fortalezas diferentes y complementarias en el centro de cualquier estrategia para realizar acciones de monitoreo e incidencia pública de “abajo hacia arriba”. Es decir, OSC dedicadas al análisis de políticas públicas, trabajando con organizaciones sociales o ciudadanas de base directamente afectadas por la acción gubernamental y con capacidad de presión y movilización, y con medios de comunicación independientes como canales de denuncia pública e información a la ciudadanía. Tanto mejor si los reformistas gubernamentales también están dispuestos a invertir su capital político -a menudo limitado- en coaliciones entre “gente de adentro y gente de fuera” (“*insider-outsider coalitions*”).<sup>6</sup>

La metáfora de la integración vertical proviene de la economía política, en la que dicho término se refiere al control de una empresa sobre su propia cadena de suministro, incluyendo los eslabones tanto previos (insumos o *inputs*, partes) como posteriores (distribución, ventas, reparaciones). En contraste con un contexto empresarial, en el que “integración” se refiere al *control* centralizado, en el ámbito de la sociedad civil organizada el término apunta de manera menos acotada hacia la *coordinación* de la capacidad de monitoreo e incidencia pública a lo largo y ancho –y en la mayor extensión posible– del proceso de gobernanza: desde los debates en torno a políticas públicas y el establecimiento de agendas, pasando por la formulación de políticas y decisiones presupuestarias, hasta su implementación por medio de distintas agencias y en diferentes niveles de gobierno. La gráfica 1 ilustra este proceso de supervisión por parte de las OSC, el cual corre paralelo a los niveles verticales y a la estructura de la gobernanza. En la práctica, la “plena” integración vertical de monitoreo e incidencia pública es poco común, ya que implica un alto grado de capacidad institucional y también la gestión de muchas “partes móviles” (*moving parts*, se refiere

---

6 En principio, las dependencias gubernamentales encargadas de tareas de fiscalización y control del resto del sector público podrían hacer lo mismo que procura hacer la integración vertical: generar una radiografía completa de toda una cadena de decisiones y acciones realizadas por un sector o dependencia en el sector público. Sin embargo, pocas dependencias fiscalizadoras cuentan con la autonomía, la capacidad y el mandato necesarios para proceder así. Son raras las dependencias que pueden actuar de esa manera y, por lo mismo, deberían ser objeto de apoyo tanto por parte de la sociedad civil como por las agencias internacionales. En la mayoría de los casos, a lo más que llegan las dependencias gubernamentales encargadas de labores de supervisión, es a responder a escándalos mediante investigaciones oficiales que consiguen exponer la cadena de situaciones que subyacen a incidentes específicos. Pero este tipo de supervisión rara vez aborda asuntos más amplios, relativos a la eficiencia de un programa, de una política pública o de toda una institución, y cuando lo hace, procede más en un contexto de combate a la corrupción que de asuntos de mayor envergadura relacionados con fallas de gobernanza, tales como ineffectividad sistémica o exclusión social.

a muchos actores en acción simultánea). Aún así, y como se discutirá más adelante, la integración vertical ejercida incluso en grados “parciales” (e.g. desde los niveles locales a los distritales o provinciales) puede generar esfuerzos de fiscalización por parte de la sociedad civil organizada más integrales, que por ende, tienen mayor fuerza y peso.

### Definiendo conceptos 3: Monitoreo e incidencia pública

El término “fiscalización o vigilancia gubernamental” de las OSC incluye tanto monitoreo como incidencia pública, aun cuando un examen preliminar sugiere que en la práctica, relativamente pocas OSC realizan ambas. Es decir, distintos tipos de organizaciones tienden a desempeñar papeles diferentes en este proceso, tal como se discute más adelante al abordar el tema de la construcción de coaliciones. Asimismo, el monitoreo de políticas públicas se define aquí de manera amplia e incluye los esfuerzos clásicos de “seguir la pista del dinero” (*follow the money*), que buscan detectar fugas; los enfoques basados en derechos humanos que documentan patrones de arbitrariedad; así como las valoraciones del desempeño de dependencias del sector público. La incidencia pública se refiere aquí a un espectro de esfuerzos que buscan influir en políticas públicas a favor del interés público, y que abarcan desde el establecimiento de agendas, hasta la formulación de políticas y su implementación. En virtud de esta definición, la incidencia pública incluye un menú amplio de posibles acciones ciudadanas, que pueden ir desde lo local hasta lo global, y desde la colaboración a la confrontación.

En principio, el monitoreo y la incidencia pública son prácticas complementarias que pueden reforzarse mutuamente; pero en los hechos cada una termina por involucrar repertorios de acciones bastante diferentes. Así, los analistas de políticas públicas y los centros de análisis independientes (*think tanks*) con sede en la capital nacional, dedicados a obtener, procesar y diseminar información gubernamental (entidades a veces llamados *infomediarios*), están muy bien posicionados para identificar y develar las prioridades del gobierno al monitorear el trabajo legislativo o analizar el presupuesto. En contraste, la colaboración entre organizaciones sociales o cívicas amplias, con sus miles de ojos y oídos en el terreno, pueden monitorear el desempeño real del gobierno y alentar la voz y la acción ciudadanas.

La complementariedad potencial entre las OSC técnicamente competentes y las organizaciones sociales o cívicas de base resalta la importancia de construir y sostener coaliciones trans-sectoriales con operación en múltiples niveles, para fortalecer la integración vertical. En el contexto de procesos, a menudo delicados, de construcción de coaliciones entre organizaciones de muy distinto tipo (lo cual subraya la necesidad de compartir el poder en forma equilibrada y que la toma de decisiones sea transparente), el término “integración” se puede interpretar como un grado poco recomendable de “centralización”. Sin embargo, al usar este término nos interesa hacer hincapié en la importancia de crear sinergias, como resultado de la coordinación entre las acciones de múltiples OSC que desempeñan distintos papeles y que operan a lo largo y ancho de la escala, por razones que se discuten más adelante (véase también la gráfica 1).<sup>7</sup>

---

7 Este punto se ha desarrollado en respuesta a debates en torno a interrogantes relativas a la terminología y el discurso en el campo de la rendición de cuentas (Fox y Halloran 2016).

Gráfica 1. En busca de sinergia: Monitoreo e incidencia de políticas en múltiples niveles



Fuente: Jonathan Fox y Waad Tammaa en Fox y Halloran (2016), p. 6

## Integración vertical, del dicho al hecho hay mucho trecho: Cinco propuestas para la discusión

Los distintos tipos de coordinación propuestos aquí –entre tipos muy diferentes de actores a lo largo y ancho de la escala y efectuando un puente entre monitoreo y incidencia– permiten enfrentar al menos cinco retos distintos, que aquí se consideran como propuestas para la discusión:

- 1) La integración vertical permite afrontar el problema de “apretar el globo”.
- 2) Cuando la voz y la supervisión ciudadanas se limitan a lo local pierden de vista problemas de gobernanza que ocurren en niveles más altos.
- 3) Incluso la integración vertical “parcial” puede fortalecer la voz y la capacidad de influencia ciudadanas.
- 4) Las coaliciones entre OSC pueden incrementar su capacidad de influencia al establecer sinergia entre el monitoreo y la incidencia pública.

- 5) La construcción de coaliciones civiles y sociales amplias, que articulan monitoreo e incidencia, permite combinar análisis de políticas, “músculo” cívico, cobertura territorial y voces sub-representadas

Para discutir cada una de estas propuestas se ha optado por combinar 1) un análisis sobre cómo la integración vertical puede contribuir específicamente a incrementar el peso y el empuje a favor de la rendición de cuentas con 2) una reflexión acerca de las dificultades que esto implica en cada caso.

### 1) La integración vertical permite enfrentar el problema de “apretar el globo”

La expresión “apretar el globo” se refiere a la manera en que las autoridades y los intereses creados pueden presentar resistencia a los esfuerzos de supervisión independientes ya sea desviando o eludiendo los esfuerzos de reforma (Fox 2001, 2014). Una desviación ocurre cuando, en respuesta al monitoreo y la defensoría de OSC, los funcionarios apuntan en otra dirección, alegando que las acciones en cuestión realmente se deben a decisiones tomadas en una dependencia distinta a la suya o en otros niveles de gobierno. Por ejemplo, las autoridades municipales pueden alegar que el problema se encuentra en el gobierno estatal, departamental o distrital. A su vez, esas autoridades subnacionales pueden apuntar el dedo hacia abajo (o sea: de vuelta) o hacia arriba, al nivel nacional. Y por su parte, las autoridades nacionales pueden alegar que el problema se encuentra en los niveles subnacionales o apuntar el dedo hacia los actores internacionales (como en “el Banco Mundial nos hizo hacerlo”, ver Recuadro 2). Y a su vez, los actores internacionales son muy capaces de eludir su responsabilidad trasladando la culpa a los gobiernos nacionales o subnacionales.

En los procesos de gobernanza a menudo intervienen muchos actores distintos del sector público, lo cual genera lo que los científicos políticos denominan “el problema de las muchas manos metidas” (“*the problem of many hands*”) (Thompson, 1980). Esta frase se refiere a las decisiones institucionales que involucran a muchas partes, lo cual dificulta mucho fincar responsabilidades en un solo actor por alguna irregularidad. Pero aún en situaciones en que hay muchas manos metidas, habitualmente ciertos tomadores de decisiones son más responsables que otros en un caso específico de fallas de rendición de cuentas. Para los actores que actúan a favor de esta última, el reto estriba en abrir la caja negra del Estado y establecer quién hizo qué y por qué (Grandvoinet, Aslam y Raha 2015).

El segundo reto implicado en el problema de “apretar el globo” emerge cuando los actores que son blanco de la supervisión ciudadana se adaptan y modifican sus prácticas corruptas. Los actores corruptos son flexibles y son muy capaces trasladar sus esfuerzos a lugares donde las oportunidades son mayores y la supervisión es débil. Dado que los financiamientos fluyen a través de largas cadenas de toma de decisiones oficiales y el escrutinio público sólo puede poner su reflector en algunas de los eslabones, las “fugas” suelen ser trasladadas a aquellos procesos de toma de decisiones que permanecen en la oscuridad. Por ejemplo, en algunos programas de desarrollo rural comunitario a gran escala patrocinados por el gobierno y que incluyen mecanismos de supervisión ciudadana (como el programa de “empleo rural garantizado” de la India o el programa KDP de desarrollo rural de Indonesia), los funcionarios corruptos parecen haber optado por inventar formas nuevas y menos visibles de desviar fondos, pasando del robo de salarios a la manipulación de las prácticas de cobro para materiales (véase e.g. Shankar 2010, Olken 2009). En otras palabras, el fenómeno de “apretar el globo” quiere decir que el programa de monitoreo, cuyo alcance es

**Recuadro 2: El concepto de integración vertical se inspira en la labor de monitoreo y incidencia que realizaron OSC mexicanas de proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco Mundial.**

La integración vertical, como estrategia en múltiples niveles que combina monitoreo independiente y incidencia, emergió tras una década de monitoreo que organizaciones civiles y sociales mexicanas efectuaron de proyectos de desarrollo rural en ese país financiados por el Banco Mundial, labor que se fundó en coaliciones entre una OSC y organizaciones campesinas e indígenas autónomas de carácter regional. Encabezada por la OSC Transparencia (1995–2005)\*, el objetivo consistía en monitorear cada actor de la toma de decisiones del proyecto en los distintos ámbitos de éste: local, estatal, nacional e internacional, con el fin de identificar posibles vacíos en la aplicación de las políticas de salvaguarda social y ambiental del propio BM. Se centró la atención en: acceso a información pública, normas tanto ambientales como hacia pueblos indígenas, que en esa época eran más sólidas que las del gobierno mexicano. Para averiguar acerca de las fortalezas y limitaciones de estas “políticas de salvaguarda,” Transparencia se asoció a la campaña internacional impulsada por varias OSC, que abogaba para que el BM cumpliera con sus compromisos con un piso mínimo de estándares socio-ambientales. En el caso considerado, debido a que cada proyecto del BM incluía múltiples estados y localidades, se tuvo que realizar una cobertura geográfica amplia para producir evidencia creíble, que también era clave para anticiparse a respuestas oficiales que podían alegar que los posibles problemas eran meramente excepciones anecdóticas. De los seis proyectos del BM que se monitorearon en profundidad de manera consistente, en los hechos sólo uno aplicaba estas políticas obligatorias (el proyecto forestal comunitario), mientras que otro las aplicaba parcialmente en algunas regiones.

La estrategia de Transparencia consistió en asociarse con organizaciones indígenas autónomas de base comunitaria y alcance regional, especialmente en Oaxaca y la región de las Huastecas, para abogar por su derecho a la participación informada en proyectos de desarrollo rural. Supuestamente, los recursos de los proyectos se asignaban por medio de consejos regionales participativos, y aunque en estos consejos dominaban organizaciones de membresía que estaban subordinadas al gobierno mexicano, a veces se generaba una oportunidad para que organizaciones más autónomas lograran sentarse a la mesa.

Al momento de discutir irregularidades, los funcionarios del BM apuntaban el dedo hacia el gobierno nacional, que a su vez señalaba al gobierno estatal, lo cual llevaba al continuo traslado de la responsabilidad de un lado a otro. Esta situación llevó a que Transparencia buscara un enfoque basado en la integración vertical, para así determinar dónde realmente se estaban tomando las decisiones específicas en materia de políticas y asignación de recursos. Durante una década, esta OSC monitoreó los proyectos, tanto de arriba para abajo como de abajo para arriba, incluyendo gobiernos locales y estatales y, a nivel nacional, las secretarías (ministerios) del sector y la Secretaría de Hacienda (ya que esta última controlaba la relación del gobierno con el BM), así como el mismo BM. El impacto principal de esta iniciativa fue incrementar el espacio cívico para organizaciones indígenas relativamente autónomas en ciertas regiones para que pudieran abordar al gobierno frente a frente y participar en las decisiones de asignación de recursos (Fox y Gershman 2000).

Sin embargo, visto en retrospectiva, predominó la dinámica de “apretar el globo.” En respuesta a esos esfuerzos a favor de la participación ciudadana en la toma de decisiones del programa, el gobierno decidió eliminar los consejos regionales y trasladar el proceso ostensiblemente participativo al nivel municipal, o sea hacia abajo, donde las organizaciones regionales autónomas tendrían menos poder (Fox 2007b).

\* El fundador principal de Transparencia, Manuel Fernández de Villegas, escogió esta forma alternativa de deletrear la palabra transparencia en respuesta a la preocupación de cómo comunicarse mejor con sectores ciudadanos de base. En su opinión, la forma convencional (en ese tiempo totalmente desconocida en el México rural), sonaba demasiado parecido a “transa”, un término coloquial usado para referirse a situaciones de fraude y engaño.

exclusivamente local, bien puede haber logrado cambiar la “forma” del “mercado de la corrupción”, pero no necesariamente el volumen de la corrupción (Zimmerman 2015).<sup>8</sup>

En respuesta a este problema, la lógica fundamental a la hora de tratar de monitorear cada etapa y nivel de la toma de decisiones, la no-toma de decisiones y el desempeño del sector público, consiste en revelar de la manera más precisa no sólo dónde se encuentran las causas principales de las fallas que ocurren en materia de rendición de cuentas, sino también sus interconexiones. La propuesta aquí es que la supervisión de las OSC del mayor número de eslabones posible de la cadena de las decisiones del sector público es relevante tanto para informar posibles reformas de las políticas respectivas como para empoderar las coaliciones que se requieren para promoverlas, lo cual incluye el fortalecimiento de las mismas instituciones gubernamentales encargadas de supervisar aplicando pesos y contrapesos, esto último en caso de que no estén ya en manos de los poderes fácticos y su problema sólo sea de debilidad.

## **2) Cuando la voz y la supervisión ciudadanas se limitan a lo local, pierden de vista problemas de gobernanza que ocurren en niveles más altos.**

En su Informe del Desarrollo Mundial (WDR, por sus siglas en inglés) correspondiente a 2004, el Banco Mundial (BM) hizo hincapié en la contribución clave que podían efectuar la voz y la supervisión ciudadanas a la mejora del funcionamiento y prestación de servicios públicos. Esta legitimación oficial sin precedentes no sólo alentó lo que el BM denominaría como su propio enfoque “del lado de la demanda” para promover la buena gobernanza, sino que también hizo que organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales muy grandes y que suministran servicios se envalentonaran a adentrarse en el terreno de la participación ciudadana (e.g., CARE, World Vision, Save the Children). Estas ONG siguieron un enfoque de “colaboración constructiva” (*constructive engagement*), para lo cual se basaron en relaciones de colaboración preexistentes con gobiernos con el fin de crear espacios circunscritos para la voz ciudadana. La “colaboración constructiva” se refiere a relaciones de colaboración entre OSC y gobiernos que evitan la confrontación o, incluso, la crítica pública, y se puede aplicar a cualquier arena, desde lo local hasta lo global (véase Recuadro 4). Aún cuando la mayoría de estos “espacios invitados” (*invited spaces*) para la voz ciudadana se han ceñido estrictamente al ámbito local, el caso de Filipinas que se discute más adelante muestra cómo se puede aplicar un enfoque de “colaboración constructiva” a una iniciativa de monitoreo de políticas en múltiples niveles, articulando acciones de supervisión realizadas por OSC que abarcan desde el nivel local hasta el nacional.

En ciertas sociedades cerradas, la legitimación explícita de la voz ciudadana por parte del WDR, considerándola como un insumo constructivo para la gobernanza de proyectos de prestación de servicios abrió un espacio modesto, pero sin precedentes.<sup>9</sup> Sin embargo, este marco de referencia conceptual ciertamente influyente no tomó en cuenta cuestiones de escala. Más bien el WDR circunscribió el

---

8 Incluso en uno de los casos más citados donde la práctica de que “la información es poder” ha mostrado tener impacto (la divulgación periodística de la distribución de fondos escolares en Uganda), mientras la *porción* de fondos desviados disminuyó notablemente, el *monto* de fondos desviados disminuyó sólo 12% (Reinekka y Svernnson 2004a, 2004b, Hubbard 2007: 8).

9 Este reconocimiento de la aportación del valor de la participación ciudadana no fue un fenómeno nuevo en países que habían tenido una experiencia de décadas con concertación entre Estado y sociedad en torno a la inclusión de organizaciones sociales y civiles autónomas (e.g., India, Filipinas, Brasil, México). Incluso, mucho antes de que el BM expusiera su propia lógica al respecto, en algunos países el gobierno ya había lanzado iniciativas oficiales de gran envergadura en materia de contraloría social. Este fue el caso de México, que creó un marco institucional para la contraloría social a principios de los noventa (ver e.g., Craig, Cornelius y Fox 1994). Nota: precisamente por ese sesgo oficial del término contraloría social (al menos en México), aquí no se usa ese término para referirse a procesos más autónomos de auditoría social.

aceptable papel de la voz ciudadana exclusivamente a la arena local y limitó los objetivos de la supervisión pública legítima a los proveedores de primera línea, lo que algunos denominan “la última milla”.<sup>10</sup> De hecho, en ciertos casos la combinación del acceso comunitario a la información sobre prestación de servicios con el establecimiento de espacios seguros para la voz ciudadana ha logrado marcar una diferencia considerable en el desempeño de la prestación de servicios a nivel local (e.g., Bjorkman y Svensson 2009). Sin embargo, estos resultados de alto impacto han sido poco comunes y difíciles de replicar. Después de todo, el que una clínica padezca de desabasto puede deberse a que los medicamentos fueron desviados en un nivel más alto de la cadena de mando del ministerio de salud o a que hubo un desabasto deliberado, producto de sobrepagos que altos funcionarios del ministerio le hicieron a proveedores corruptos a cambio de sobornos (Vian 2008). Y la razón por la que un trabajador de la salud le exige a un paciente un pago informal también puede encontrarse, otra vez, en un nivel institucional más alto, ya sea porque se trata de una “compensación” a cambio de haberse otorgado el empleo, o porque de manera obligatoria forma parte de una cadena que transfiere dinero de pacientes a niveles más altos (Schaaf y Freedman 2013). De manera similar, una escuela puede padecer de ausentismo magisterial no porque el maestro lo decida así, sino por razones sistémicas. Si un maestro se ausenta del aula porque está ocupado trabajando afuera como militante para el partido gobernante, entonces la falla fundamental en la rendición de cuentas se encuentra en un nivel institucional más alto, donde se toman las decisiones sobre a quién se emplea y a quién se despide, lo cual está fuera del alcance del nivel del comité escolar de padres de familia (Altschuler 2013)<sup>11</sup>

En retrospectiva, parecería que este enfoque del WDR 2004, centrado únicamente en la voz local, llevó a que muchos actores influyentes esperaran que podrían lograr mejoras tangibles en la prestación de servicios, sin invertir en la construcción de capacidades en la sociedad civil para operar en la escala que se necesita para enfrentar intereses creados, ubicados en niveles institucionales más altos. Sin embargo, después de más de una década de labor en materia de rendición de cuentas por parte de grandes OSC internacionales, ni la literatura académica ni la literatura “gris” (publicaciones especializadas, ni académicas ni comerciales) han presentado evidencia de que intervenciones locales apoyadas por la cooperación internacional (ayuda al desarrollo) han conducido a cambios en las dinámicas de poder, que sirvan a una base social amplia, que operen en varias escalas articuladas y que puedan multiplicarse más allá del área de influencia del sector

---

10 Ver Veereraghavan (2015) para una aplicación del concepto de la “última milla” al análisis de esfuerzos realizados por reformadores gubernamentales de alto nivel, que buscan alentar mejoras en el desempeño de ese sector en el último eslabón de la cadena (y más próximo al ciudadano), y en el contexto de auditorías sociales efectuadas en Andhra Pradesh, India. Nótese que a ojos del ciudadano, la “última milla” del suministro de servicios es más bien “la primera milla”.

11 El IDM también dejó de lado el tema de la frecuencia con que las iniciativas ciudadanas locales son cooptadas por élites locales y convertidas en instrumentos del clientelismo (e.g. en el caso de las escuelas “administradas por comunidades” ver Altschuler 2013). Posteriormente, investigadores del Banco Mundial demostraron que este patrón era un riesgo sistémico para esfuerzos de participación comunitaria “inducidos” (i.e. “de arriba hacia abajo”) (Mansuri y Rao 2013).

de financiamiento internacional.<sup>12</sup> Más bien, las discusiones explícitas acerca de la supervisión ciudadana multinivel siguen siendo poco comunes (para una excepción, véase Garza 2013). Esta brecha subraya la necesidad de repensar “cómo construir la rendición de cuentas de manera diferente”. De ahí que el presente análisis conduzca a la propuesta de que la supervisión independiente en múltiples niveles tiene el potencial para establecer dónde están concentrados los cuellos de botella, cuáles de éstos pueden informar cambios de estrategias que, a su vez, sirvan para enfrentar las causas -en vez de solo los síntomas- de las fallas en materia de rendición de cuentas.

### **3) Incluso la integración vertical “parcial” puede fortalecer la voz y la capacidad de influencia ciudadanas**

Está claro que la integración vertical de la supervisión que efectúan las OSC es un objetivo extremadamente ambicioso y que pocas organizaciones tienen la capacidad institucional que se requiere para “cubrir” de cabo a rabo un proceso de políticas públicas en su totalidad (desde el establecimiento de agendas hasta la formulación y luego la implementación), incluso cubriendo un programa acotada. El monitoreo de políticas “parcialmente integrado” se refiere entonces, a la supervisión ciudadana que se concentra en ciertas dimensiones o niveles de un proceso que realiza el sector público. La propuesta aquí es que, no obstante el reto que representan las cuestiones relacionadas con “apretar el globo”, incluso la supervisión de *algunos* eslabones en la cadena de las decisiones (o no-decisiones) del sector público puede marcar una diferencia significativa, sobre todo si el monitoreo se articula con acciones colectivas que buscan resolver problemas y que amplíen la escala más allá de la local.

Este énfasis en escala propuesto aquí se nutre de una amplia experiencia en materia de “integración parcial” de supervisión ciudadana, que cubre sólo dos eslabones verticales: de la comunidad/localidad a la región, incluyendo múltiples municipios. Dicho proceso se extendió de manera muy amplia para promover la supervisión ciudadana de una red oficial de distribución de alimentos básicos a través de 300 Consejos Comunitarios de Abasto regionales en el México rural (cada uno representaba docenas de comunidades). En 1979, mucho antes de que el término “contraloría social” se volviera conocida, la empresa estatal mexicana Diconsa, encargada de la distribución de alimentos, promovió esta estrategia de supervisión ciudadana de alcance nacional, incluyéndola dentro de su vasta red de “tiendas campesinas”

---

12 Entre las grandes ONGs internacionales, CARE tiene el historial más antiguo en materia de auditoría social, con su uso pionero de Tarjetas de Registro Comunitarias en Malawi en 2002 (antes del IDM 2004) y ha generado la literatura más sustancial sobre OSC a nivel internacional. En un análisis completo y detallado sobre su labor en cuatro países africanos, se encontró que había mayor impacto cuando se combinaban esfuerzos locales con coaliciones de alto nivel, en las que participaban formuladores de políticas, con el fin de alentar e incrementar la capacidad de respuesta gubernamental (Wild, Wales y Chambers 2015). Sin embargo, uno de los hallazgos clave fue que “los impactos a menudo se ‘quedan atascados’ en el nivel local y sólo se traducen en impactos a nivel nacional cuando se han enchufado con procesos de reforma en curso” (que implican una rendición de cuentas de “abajo para arriba”), y “hay poca evidencia de impactos puramente institucionales, tales como cambios significativos en las relaciones de poder”. Tampoco se presenta evidencia de que CARE haya apoyado algún esfuerzo de vinculación comunitaria a los que estaba asociada por monitorear la cadena de decisiones gubernamentales en la prestación de servicios, más allá del nivel local. En el caso de la amplia y continua labor que CARE ha realizado en Malawi, recientemente un boletín reportó que incluso, tras muchos años, la “desconexión entre los distintos niveles de gobierno” es un “factor deshabilitante” para su labor de contraloría social (CARE, s.f.). Ha sido en Perú, más bien, donde la labor de CARE en materia de contraloría social ha estado más integrada verticalmente, apoyando monitoreo de salud pública efectuada por sectores ciudadanos de base en coordinación con ForoSalud, una coalición de incidencia de alcance nacional, y la oficina regional del Ombudsman en la Provincia de Puno (Aston, 2015; Frisancho 2015, ver recuadro 3). Por su parte, Aston concluye haciendo hincapié en la necesidad de una “vinculación en múltiples niveles”. Para más información acerca de la labor de CARE, ver: <http://governance.care2share.wikispaces.net/CSC+Case+Studies,+Briefs,+Reports,+Videos>.

situadas en regiones de bajos ingresos y administradas en forma comunitaria. Hoy en día este programa sigue entregando alimentos básicos a más de 27,000 tiendas comunitarias, a las que surten 300 almacenes (cada una de las cuales surte aproximadamente a 90 tiendas). El objetivo del programa es regular los precios de alimentos al consumidor ofreciendo alimentos de bajo costo en áreas rurales remotas en las que, de otra manera, no habría competencia en el mercado.

Los consejos que supervisaban los almacenes tenían una misión anti-corrupción que cumplir: asegurar que los alimentos realmente se entregaran a comunidades/localidades remotas. Los arquitectos del programa se habían dado cuenta que si los actores claves no supervisaban el proceso, existía el riesgo de que el personal de la dependencia desviara los alimentos hacia los mismos comerciantes privados que vendían al menudeo, cuyos altos precios eran, precisamente, el blanco de la estrategia regulatoria. Además, los dirigentes de los Consejos Comunitarios de Abasto también enfrentaban el reto de evitar que el programa se intentara usar para fines de control político, un problema persistente en México. Y con respecto a la corrupción, los Consejos sólo podían adoptar una postura preventiva, ya que disponían de muy pocos recursos formales en caso de que hubiera desviación de alimentos.

Los arquitectos del proceso de contraloría social de Diconsa crearon entonces una serie de “espacios invitados”, distribuidos en múltiples niveles, algunos de los cuales se volvieron “espacios reclamados” en los hechos.<sup>13</sup> Aunque comités comunitarios, debidamente electos, supervisaban la administración de las tiendas locales, lo que distinguió especialmente al diseño del programa fue que esos comités también estaban representados en los consejos regionales que fiscalizaban los almacenes.

Los arquitectos del programa eran funcionarios reformistas que sabían que si este sistema de supervisión iba a funcionar, los consejos de vigilancia de los almacenes debían ser autónomos tanto respecto de la burocracia como de las élites locales. Esto los llevó a reclutar a cientos de promotores comunitarios apartidistas con el fin de crear “espacios libres” que les permitiesen a los representantes de las localidades ejercer su derecho a la libre asociación y expresión.<sup>14</sup> Esta experiencia sentaría un precedente a principios de la década de los ochenta, cuando México se encontraba bajo un régimen autoritario monopartidista. Ya para fines de los noventa, las redes de los Consejos de Abasto regionales habían logrado suficiente fuerza e influencia nacional como para echar atrás un intento de dismantelar el programa por parte de tecnócratas en el gobierno federal, con lo cual también consiguieron alcanzar brevemente la “plena” integración vertical de su capacidad para la incidencia pública.

De acuerdo con investigaciones de campo realizadas en 1985–1986 y nuevamente en 2005–2006, cerca de un tercio de estos consejos regionales consiguieron actuar como poderes autónomos, a manera de contrapeso (Fox 2007b). Más aún, si bien su papel supervisor se limitaba formalmente al programa de distribución de alimentos, los consejos de abasto más autónomos a menudo generaron “efectos

---

13 Los “espacios invitados” son arenas para el diálogo entre autoridades y ciudadanos, donde las primeras establecen los términos del mismo. En cambio, los espacios “reclamados” o “creados” son espacios que actores menos poderosos le han “reclamado” a actores que detentan el poder, ya sea quitándoselos o como una expresión de oposición a éstos, o también espacios que los primeros han vuelto más autónomos” (Gaventa 2006: 27, Cornwall y Schattan Coelho 2007). La experiencia de los Consejos de Abasto muestra que, a pesar de cierta resistencia oficial, los espacios invitados pueden no sólo ser reclamados desde abajo sino también ganar autonomía (en este caso gracias a una “estrategia sándwich”) (Fox 2015a). Una expresión de ello es el siguiente exhorto que un director de Diconsa efectuó en una reunión nacional de los Consejos de Abasto más autónomos: “ustedes empujan desde abajo y nosotros apretamos desde arriba” (Fox 1992).

14 “Los “espacios libres” son entornos habilitantes para acciones colectivas autónomas realizadas por grupos sociales subordinados (Polletta 1999).

de derrame” (*“spillover effects”*) que alentaron otros tipos de iniciativas autogestionarios regionales de desarrollo rural (e.g. cooperativas comerciales, procesadoras de café, distribución de fertilizante, etc.). No obstante, muchas de las decisiones clave de la dependencia distribuidora de alimentos se tomaban en los niveles arriba del ámbito regional (estatal, nacional), y aunque de hecho los consejos de supervisión regional ostensiblemente elegían representantes estatales y nacionales, no es ninguna coincidencia que los funcionarios gubernamentales se aseguraran de que dirigentes con posturas autonomistas no tuviesen mayor peso en esos “espacios invitados”, ubicados en los niveles más altos.<sup>15</sup> La mayor parte del tiempo, la agencia resultó exitosa en mantener confinada la capacidad de los Consejos de Abasto autónomos para combinar monitoreo e incidencia sólo en un número minoritario de almacenes regionales.<sup>16</sup>

La sostenibilidad de los Consejos de Abasto a través del tiempo ha sido todo un reto, que, como veremos, también ha sido el caso del Conteo de Libros de Texto (Textbook Count). Para los consejos, la falta de aliados a nivel nacional –ya sea en el gobierno o en la sociedad civil- durante al menos década y media, ha cobrado su precio, y aparentemente la capacidad de supervisión de los consejos se ha debilitado significativamente. En efecto, este programa ha permanecido en su mayor parte invisible para aliados potenciales, como OSC urbanas a favor de la rendición de cuentas. Aún así, la experiencia misma sugiere que el monitoreo realizado por aquellos a quienes afecta la acción gubernamental, incluso si la coordinación se limita a dos niveles integrados (el de la localidad y la región), puede marcar una diferencia cualitativa. Por lo menos puede identificar fugas y tratar de taponarlas con acciones colectivas, sobre todo en esos niveles. Esto también se puede apreciar en el caso de la experiencia de monitoreo sobre salud de la mujer indígena por parte de ForoSalud-CARE en Puno, Perú (véase recuadro 3).

Las condiciones en que la integración vertical parcial, como modalidad de supervisión ciudadana, puede marcar una diferencia están lejos de ser claras. Para obtener respuestas convincentes habría que realizar investigaciones amplias de tipo comparativo a nivel subnacional, manteniendo constante el contexto nacional, enfocadas en un programa específico y seleccionando casos de acuerdo con las diferencias de escala en que se realiza la supervisión ciudadana (Snyder 2001). Por otra parte, la ausencia de investigación sistemática sobre integración vertical parcial no se debe confundir con una falta de experiencias participativas relevantes a favor de la rendición de cuentas que podrían ser susceptibles de análisis. En todas partes del mundo, hay iniciativas locales, tanto de base social como de tipo cívico, que se han vuelto visibles –e influyentes- justo cuando convergen en los niveles regionales y subnacionales, un proceso que en la literatura académica sobre movimientos sociales se conoce como “cambio de escala” (Tarrow 2010).

---

15 Por ejemplo, en el estado de Guerrero, con una larga tradición de iniciativas autogestivas autónomas de alcance regional, los dirigentes autónomos controlaban siete de los 15 Consejos de Abasto Comunitarios a mediados de la primera década del siglo XXI. En ese tiempo, si bien los altos directivos de Diconsa se mostraban dispuestos a tolerar ese grado de autonomía, también usaban todos los medios a su alcance para impedir que las fuerzas autónomas ganaran control sobre un consejo adicional, porque al tener mayoría podrían dirigir la asociación estatal de consejos regionales (Fox 2007b). En 2015, de acuerdo con informes de campo de Marcos Méndez Lara en el estado de Guerrero, incluso los consejos más autónomos y consolidados se encontraban significativamente debilitados debido a la hostilidad de la dependencia, los intentos de politización por parte del partido gobernante y el deterioro de la seguridad ciudadana.

16 Esta reflexión encierra una lección precautoria por cuanto apunta a un riesgo: mientras más amplia y numerosa sea la base de una organización, mayores incentivos tendrá el gobierno para intentar cooptar a sus dirigentes, como representantes de actores claves (“stakeholder representatives”), debido a que las organizaciones autónomas que han crecido en escala tienen mayor capacidad de negociación. A su vez, esto recuerda un reto clásico reconocido por los sociólogos hace más de un siglo como “la ley de hierro de la oligarquía”, que se refiere a la tendencia que tienen los líderes de grandes organizaciones de membresía a desarrollar sus propios intereses, distintos a los de sus bases. Esto subraya la importancia de que las organizaciones cuenten a su interior con un sistema robusto de pesos y contrapesos para sostener su democracia interna (Fox 2007b).

**Recuadro 3: Integración vertical de monitoreo independiente de servicios de salud en una región, Puno (Perú): empoderamiento exitoso, pero difícil de sostener.**

En Perú, el monitoreo de servicios de salud por parte de mujeres indígenas para promover el respeto a sus derechos y exigir la rendición de cuentas tuvo un enfoque distinto al habitual, que suele ceñirse al ámbito local, porque estuvo coordinado con la oficina del Ombudsman del gobierno regional. Esta oficina presentaba los hallazgos a los administradores de los servicios de salud y directores de hospitales de los niveles distrital y regional. Los monitores ciudadanos se convirtieron en los ojos y oídos oficiales de la oficina regional del Ombudsman. Cerca de 100 monitores supervisaban de manera intensiva las clínicas (con 2–3 visitas por semana), lo cual permitió identificar: patrones bastante generalizados de desabasto de medicamentos, instalaciones cerradas en horas de demanda pico, “pagos informales”, así como maltrato, prejuicios culturales y desacato a normas del sistema nacional de salud que buscan defender los derechos de las mujeres. La iniciativa estuvo encabezada por el Foro de la Sociedad Civil en Salud (ForoSalud) con el apoyo de CARE y la participación asociada de organizaciones de base y contrapartes gubernamentales. Esta “integración vertical parcial” del monitoreo de salud, articulada en los niveles local y regional, logró impactar en las políticas nacionales en 2008, cuando interlocutores vinculados al proceso persuadieron al Ministro de Salud de reconocer oficialmente los comités de monitoreo ciudadano, legitimando así la “estrategia sándwich” (véase recuadro 4). Sin embargo, en 2011, a raíz del cambio de gobierno, el programa perdió el apoyo oficial, a pesar de las evaluaciones tanto cualitativas como cuantitativas que de manera consistente hallaron resultados positivos. En 2014, ForoSalud y CARE ya habían cambiado sus prioridades (Frisancho 2015, Aston 2015); aún así, monitoras comunitarias y profesionales voluntarias continúan trabajando.

**4) Las coaliciones entre OSC pueden fortalecer su propia capacidad de influencia al establecer sinergia entre el monitoreo y la incidencia pública.<sup>17</sup>**

En el panorama de la sociedad civil organizada, ¿qué tan frecuente es que haya una coordinación estratégica entre la documentación de patrones de desempeño del sector público (monitoreo) y el ejercicio de la voz ciudadana que busca influir en decisiones (o no decisiones) del sector público (incidencia)? En la práctica, el monitoreo y la incidencia pública quizás suelen estar bien articulados cuando se trata de un tipo de iniciativa muy específica: en respuesta a grandes proyectos de infraestructura y extractivas que amenazan por imponer costos sociales y ambientales a sectores ciudadanos que no fueron tomados en cuenta en el respectivo proceso de toma de decisiones. A menudo, y en ausencia de evaluaciones públicas, oportunas e independientes de tales decisiones, las autoridades y partes interesadas subestiman los costos sociales, ambientales y económicos de esas decisiones, a la vez que sobrestiman sus beneficios, que también quedan concentrados en sectores sociales, de quienes no se espera vayan a correr con los costos (Fox y Brown 1998; Clark, Fox y Treacle 2003). Los grandes proyectos de infraestructura y de extracción también son notorios por crear grandes oportunidades para la corrupción. No obstante, fuera de este género específico de proyectos que dejan grandes huellas, la coordinación estratégica entre monitoreo e incidencia pública por parte de OSC es mucho menos común, especialmente en la prestación de servicios públicos mucho más dispersos o en programas de combate a la pobreza.

---

17 Esta sección se ha nutrido de las continuas investigaciones comparativas que han estado realizando Joy Aceron y Francis Isaac en Filipinas sobre iniciativas de reformas impulsadas por OSC verticalmente integradas y patrocinadas por Making All Voices Count (Lograr que todas las voces cuenten). <http://www.makingallvoicescount.org/>

El propósito de conjuntar el monitoreo y la incidencia pública es establecer sinergia entre el potencial que tiene el monitoreo para generar evidencia, junto con el músculo cívico desplegada por campañas de incidencia sustentadas en una amplia base social (como se ilustra en la gráfica 1, en páginas anteriores).<sup>18</sup> Sin embargo, para combinar estas dos aproximaciones se requiere de estrategias de construcción de coaliciones que tomen en cuenta la diversidad que caracteriza y distingue a los posibles participantes (lo cual se discutirá más adelante en la propuesta 5). El monitoreo y la incidencia pública por parte de OSC a menudo involucra a agrupaciones que difieren entre sí respecto a metas, destrezas, repertorios y teorías sobre el cambio. Por ejemplo, en materia de incidencia se pueden plantear objetivos fundados en necesidades muy sentidas de sectores ciudadanos organizados que, por otra parte, no estén contempladas en lo que los expertos en evaluación consideran como un monitoreo “riguroso” de políticas. O bien, los grupos afectados pueden considerar que cuentan con la información necesaria para justificar su causa y para identificar tanto a sus aliados como a sus adversarios. Después de todo, a los ojos de ciudadanos que desde hace mucho tiempo han estado sujetos a corrupción, discriminación o abuso, la propuesta de realizar esfuerzos significativos para generar datos “objetivos” con el fin de demostrar lo que ya les es obvio, puede parecerles una inversión inconveniente para sus limitados recursos organizativos. También puede haber resistencia a la implicación de que la legitimidad de su causa depende de producir lo que -a los ojos de otros- son “pruebas”. Después de todo, el supuesto de que la producción de evidencia realmente logrará suficiente influencia para mejorar las políticas, también requiere de evidencia (Green 2013).

Desde la lógica de la incidencia pública, el monitoreo independiente del desempeño del gobierno no sólo implica costos significativos, sino que no es un fin en sí mismo, es un medio para exponer e identificar problemas hasta entonces invisibles, re-enmarcar debates públicos, lograr cobertura en los principales medios de comunicación, encontrar pruebas irrefutables acerca de funcionarios corruptos, producir estadísticas contundentes con el potencial para ser diseminadas por las redes sociales, o influir en políticos nacionales e internacionales o en tecnócratas que sean receptivos a la evidencia. Tales objetivos implican no sólo contar con la capacidad técnica de monitoreo, sino con las competencias para diseñar e implementar estrategias de incidencia: trabajo con los medios, construcción de coaliciones, acciones ciudadanas masivas, y también conocimientos y relaciones para identificar aliados potenciales al interior de ciertos ámbitos (OSC, gobierno, medios, etc).

La construcción de coaliciones implica el manejo de diferencias políticas. Si bien el monitoreo y la incidencia pública por parte de OSC claramente varía en términos del conjunto de habilidades y las capacidades organizativas puestas en juego, los dos enfoques también se pueden asociar con estrategias políticas diferentes. En la práctica, el monitoreo de políticas a menudo se asocia con el enfoque de “colaboración constructiva”. Sin embargo, si el objetivo principal es mejorar la calidad de la implementación de una política reparando fugas e identificando problemas de desempeño en colaboración con funcionarios, ellos pueden desalentar el cuestionamiento directo de una política en general o los supuestos clave en que ésta se basa. Es decir: este tipo de colaboraciones puede limitar la independencia de las OSC, impidiéndoles

---

18 Con el fin de argumentar a favor de la coordinación entre el monitoreo y la incidencia pública, en la presente discusión se considera que estos dos enfoques son distintos. Dicho esto, cabe señalar que es posible que quienes ya tratan de practicar alguna de las dos también conciban que una está subordinada a la otra. Para aquellas OSC que priorizan estrategias de incidencia pública, el monitoreo les puede parecer como una táctica a emplear entre muchas otras. Y a la inversa, para aquellas OSC que consideran que su estrategia principal es el monitoreo de políticas orientado hacia la resolución de problemas, la incidencia les puede parecer más una táctica (por ejemplo, cuando una OSC consigue ingresar al ámbito de la formulación para poder lanzar un proceso de monitoreo, como en el caso del Censo de Libros de Texto). Con el fin de enfocarse en los retos que implica la articulación entre monitoreo e incidencia pública, aquí tampoco se presupone que una es la estrategia y que la otra es la táctica. Agradezco a Rosie McGee por sugerir que este punto se aclarara.

revelar públicamente los problemas que han hallado en materia de gobernanza y, cediendo a sus contrapartes oficiales la decisión de actuar o no para atender los problemas (Recuadro 4).

#### **Recuadro 4: Marcos conceptuales para estrategias colaborativas para promover reformas: ¿“colaboración constructiva” o “coaliciones entre Estado y sociedad para el cambio”?**

Si bien como tipo de vinculación, la colaboración constructiva (entre reformistas en el estado y la sociedad) es bastante común, su existencia suele justificarse más por motivos de pragmatismo político que por evidencia empírica que permita establecer las condiciones bajo las cuales conduce realmente a un cambio institucional duradero. En efecto, sería muy útil aplicar un análisis de economía política a una gama muy amplia de casos con el fin de establecer los intereses e incentivos que permiten que las colaboraciones entre Estado y sociedad sean exitosas para la resolución de problemas.

En sí, el término “colaboración constructiva” bien puede constreñir su propia capacidad para impulsar el cambio, en la medida en que el lenguaje oculta toda una gama de tipos posibles de colaboraciones entre reformadores en el Estado y la sociedad.\* De hecho, la palabra “constructiva” implica que estrategias de cambio que incluyen enfrentamientos entre adversarios necesariamente *no* son constructivas, aún cuando los reformistas dentro del gobierno bien pueden *necesitar* presión externa sobre las fuerzas opuestas a la reforma para poder apalancar su postura. En otras palabras, las coaliciones estratégicas entre Estado y sociedad en los hechos pueden *combinar* colaboraciones entre OSC y fuerzas gubernamentales a favor de la reforma con medidas de presión que buscan debilitar a aquellos intereses creados instalados en el gobierno y opuestos a reformas. Por eso, la frase “coaliciones entre Estado y sociedad para el cambio” deja espacio para este despliegue productivo de distintos enfoques contenciosos y por ende contiene una teoría más estratégica de cambio colaborativo que el término “colaboración constructiva”.

La “estrategia sándwich” es un tipo de coalición entre Estado y sociedad a favor del cambio en que las OSC y los reformistas dentro del gobierno se coordinan para ejercer una presión combinada sobre fuerzas opuestas a la rendición de cuentas. La teoría del cambio aquí consiste en que la rendición de cuentas se construye y se impulsa en virtud de coaliciones a favor de esta última, las cuales se convierten en un puente entre contrapartes dentro del Estado y la sociedad y actúan para contrarrestar fuerzas opuestas a la rendición de cuentas, que a menudo están instaladas tanto en el Estado como en la sociedad (Fox 2014, 2015).

\* Este término trae consigo su propio bagaje histórico, ya que “constructive engagement” fue el nombre que se le dio a la política con la que el presidente estadounidense Reagan apoyó el régimen de apartheid en Sudáfrica.

Lo que subyace tras este enfoque del monitoreo, lo que le distingue de otras estrategias de incidencia pública más contenciosas, es un acercamiento distinto a la naturaleza del Estado. Como sostiene Joy Aceron a partir de sus continuas investigaciones comparativas sobre estrategias de OSC que operan en múltiples niveles:

En nuestra investigación sobre integración vertical aquí en las Filipinas, estamos notando que el monitoreo y la incidencia pública devienen de análisis o supuestos acerca de la naturaleza del Estado que difieren entre sí. Los grupos que realizan incidencia miran al Estado como algo que todavía está “capturado”, de tal modo que se requiere presión externa para hacer que se mueva y actúe en una forma que sirva a los intereses del pueblo. El monitoreo presupone que el Estado tiene un cierto nivel de autonomía con respecto a los intereses de la élite, lo cual permite [que elementos al interior del] Estado sean sinceros y veraces con respecto a lograr el objetivo de la implementación eficiente de leyes racionales e imparciales, que el mismo monitoreo apoya.<sup>19</sup>

Sin embargo, en la práctica algunas de las coaliciones anti-corrupción más innovadoras, formadas por instituciones del Estado y OSC, han cuestionado la ampliamente la tradicional dicotomía de colaboración – confrontación de las OSC frente al Estado. La “estrategia sándwich” implica relaciones de colaboración entre actores sociales y ciertos elementos dentro del Estado, con la intención de crear formas viables para enfrentar a elementos corruptos instalados en otras partes del Estado (véase Recuadro 4). Eso fue lo que ha sucedido con el enfoque de los Consejos Comunitarios de Abasto ya mencionado, así como con las miles de auditorías sociales habilitadas por el gobierno de la India en los estados de Andhra Pradesh y Telangana. Allí, los gobiernos estatales encauzan el conflicto vía una “estrategia sándwich”, al apoyar un amplio proceso de audiencias pública de fiscalización que están diseñadas precisamente para que los miembros más pobres de la comunidad participen identificando a las élites locales que roban recursos de los programas de combate a la pobreza (e.g. Maoriano 2014).<sup>20</sup> En otras palabras, ciertas estrategias de monitoreo combinan voz y dientes valiéndose de coaliciones entre Estado y sociedad para crear procesos que siendo institucionales también son contenciosos, esto último para exponer y desafiar la corrupción.

A diferencia del monitoreo de la implementación de las políticas públicas, las campañas de incidencia generalmente se centran en cambiar la *formulación* de políticas, *no sólo* en mejorar la implementación de una política existente. Sus teorías acerca del cambio las pueden llevar al deseo de exponer los poderes fácticos que se oponen a la reforma, en la medida en que su objetivo es enfrentar las causas por las que falla la rendición de cuentas. Como resultado, quienes abogan por una reforma a menudo despliegan presión mediante elementos de confrontación o de protesta e invierten menos en documentar cómo la implementación funciona en la práctica.

Además, si comparamos procesos de monitoreo e incidencia, ambos pueden diferir considerablemente en cuanto a su respectiva geografía institucional. Un monitoreo de políticas creíble requiere de una amplia cobertura geográfica para documentar amplios patrones de acciones, decisiones y no decisiones del

---

19 Para un análisis comparativo detallado sobre siete campañas de incidencia en Filipinas, desde la óptica de la integración vertical, ver Aceron e Isaac (2016). Para un análisis político de la colaboración constructiva (“constructive engagement”) en Asia suroriental, ver Rodan y Hughes (2014). Para información acerca de una de las redes regionales que más se identifica con este enfoque véase Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (Red de Afiliados para Contraloría Social en Asia Oriental y el Pacífico) (<http://www.ansa-eap.net/>).

20 Si bien miles de auditorías sociales realizadas en Andhra Pradesh a nivel de aldeas, fueron convocadas por una agencia semi-gubernamental, y por lo tanto se trata de “espacios invitados”, estas experiencias desafían el supuesto habitual de que tales aperturas “desde arriba” están necesariamente diseñadas para desviar o acallar el conflicto. Tanto en las auditorías sociales efectuadas en India, como en el caso de los Consejos de Abasto de México (discutidos anteriormente), hubo promotores apartidistas respaldados por el gobierno que convocaron a espacios invitados, con el fin de crear espacios seguros en los que pudiese desarrollarse la acción colectiva que combinara tareas de monitoreo e incidencia pública por parte de comunidades a veces dispuestas a protestar en contra de las fallas o desvíos en el programa. Estas dos experiencias a gran escala no sólo subrayan la sinergia potencial que puede haber entre monitoreo e incidencia pública, sino que también cuestionan la dicotomía convencional que se suele establecer entre espacios invitados y espacios autónomos.

gobierno en los niveles tanto local como subnacional y nacional. Mientras que una campaña de incidencia puede lograr influir en el gobierno nacional, aún cuando los actores que la promueven estén ubicados únicamente en la capital del país. Puede que para cambiar leyes o políticas ciertamente basten la capacidad de cabildeo ante el congreso, el acceso a los medios de comunicación o ciudadanos manifestándose en las calles de capital del país, pero la interrogante que persiste es si realmente esto cambia el comportamiento del Estado.

La propuesta aquí es que, no obstante sus diferencias, tanto el monitoreo como la incidencia tienen fortalezas que se complementan, de tal modo que cada enfoque puede aportar al otro. Los esfuerzos de monitoreo independiente sobre el desempeño gubernamental generan el tipo de evidencia que se requiere para definir aspectos concretos de modificación de políticas.<sup>21</sup> Incluso puede servir para identificar las causas de los problemas gubernamentales—y no solo sus síntomas, y por lo tanto, proporcionar insumos que permitan diseñar posibles alternativas. Además, el monitoreo independiente tiene la capacidad para generar la evidencia creíble que las campañas de incidencia pueden necesitar para re-enmarcar el debate, lograr una cobertura mediática positiva, aislar adversarios y ganar aliados.<sup>22</sup> Más aún, en la eventualidad de que una campaña de incidencia *efectivamente* obtenga un triunfo en materia de políticas, también van a necesitar cierta capacidad para monitorear de abajo para arriba (*bottom-up monitoring capacity*) para establecer hasta dónde esas nuevas leyes y políticas realmente están siendo puestas en práctica. Tanto el monitoreo participativo de políticas públicas como el involucramiento de la sociedad civil organizada en otro tipo de instituciones en que se comparte el poder, como consejos de concertación en torno a políticas públicas sectoriales (*policy councils*), pueden ir más allá de documentar el “cumplimiento” de los funcionarios para, más bien, centrarse en invertir su capital político para fortalecer la capacidad real de los actores estatales para implementar efectivamente políticas (Abers y Keck 2009). Como afirma Aceron en sus comentarios acerca del presente texto:

El monitoreo no sólo documenta cuando se están implementando las políticas; también puede servir como una acción afirmativa que apoya/facilita la implementación de éstas. En la experiencia de G-Watch, las herramientas que desarrollamos se basan en los estándares establecidos en las políticas y leyes. El monitoreo aclara aún más estos estándares (ayudando a mejorar la comprensión que comparten del asunto los actores claves), también hace dichos estándares más operativos, convirtiéndolos en indicadores observables (que ayuda a la implementación, así como apoya al monitoreo) y sirve como un recordatorio o una suerte de llamado de atención para que los funcionarios responsables cumplan con los estándares.

Este último reto subraya la importancia de la dimensión geográfica de la cobertura del monitoreo de una política. Por ejemplo, cuando un sector ciudadano de base social amplia realiza una campaña de incidencia y ésta obtiene ganancias a nivel nacional (como cuando PEKKA en Indonesia logró que a las unidades domésticas encabezadas por mujeres se les reconociese estatura legal, o cuando el movimiento “Nuestros Cuerpos, Nuestras Vidas” de Malawi logró que el sistema nacional de salud se comprometiera a proporcionar medicamentos anti-retrovirales adecuados), ¿cómo se puede saber si las autoridades legales o los funcionarios del sector salud a lo largo y ancho del país van a cumplir realmente con esas decisiones?

---

21 Esto subraya la distinción entre una definición estrecha de transparencia (limitada al acceso público a documentos y datos oficiales) y una noción más amplia del *derecho a saber*, que va bastante más allá de la primera, pues incluye acceso a información acerca de quién gana y quién pierde con las decisiones (y no-decisiones) gubernamentales y de cómo se tomaron esas decisiones (y no decisiones).

22 Stone (1989) enfatiza la relevancia de las “historias casuales” (causal stories) – narrativas accesibles que atribuyen responsabilidades para determinados problemas a actores específicos. A través de su capacidad para apuntar el dedo hacia los “culpables,” las historias causales podrían debilitar los obstáculos al cambio.

Para este tipo de campañas, el monitoreo independiente tiene la capacidad para informar futuras decisiones acerca de cómo y dónde atacar ciertos cuellos de botella que pueden estar obstaculizando la implementación de lo que ya se ha logrado inicialmente. En los casos de estas dos campañas de interés público, primero se reunió evidencia, que sirvió para informar campañas de incidencia; después, la incidencia logró que hubiera monitoreo informado, que a su vez consiguió informar otras futuras acciones de incidencia (como se ilustra en la gráfica 1).

Aún cuando el enfoque sobre el alcance geográfico es relevante tanto para el monitoreo como para la incidencia, cada uno puede seguir un camino distinto. Volviendo a los casos de los Consejos de Abasto y del Conteo de Libros de Texto, tanto uno como otro implicaba monitorear un servicio gubernamental específico, en múltiples niveles – pero las formas en que cada uno combinó monitoreo e incidencia difirieron entre sí. Los Consejos de Abasto que actuaban de manera más autónoma lograron abarcar desde el nivel local hasta el regional – y a veces lograron coordinarse entre regiones. En ese contexto, usaron su capacidad de monitoreo para informar acciones de incidencia en un esfuerzo por mejorar el desempeño del programa.<sup>23</sup> Así, cuando la dependencia no respondía, los actores sociales regionales estaban dispuestos a abordar de frente los problemas de implementación del programa, desde los almacenes hasta las capitales estatales, valiéndose de un abanico muy amplio de posibles tácticas, incluyendo protestas masivas. En cambio, el Conteo de Libros de Texto llevó a cabo un monitoreo independiente de la política respectiva, que abarcó desde el nivel local hasta el nacional, mientras que su labor de incidencia se limitó al nivel nacional, donde, en sesiones periódicas de resolución de problemas, les presentaban los problemas identificados a los altos funcionarios. Las organizaciones cívicas de base amplia con las que estaban aliados y que operaban sobre el terreno estaban muy dispuestas a documentar la entrega de los libros de texto y reportar problemas, pero los civiles no participaban directamente en acciones públicas de incidencia ni en la resolución de problemas.

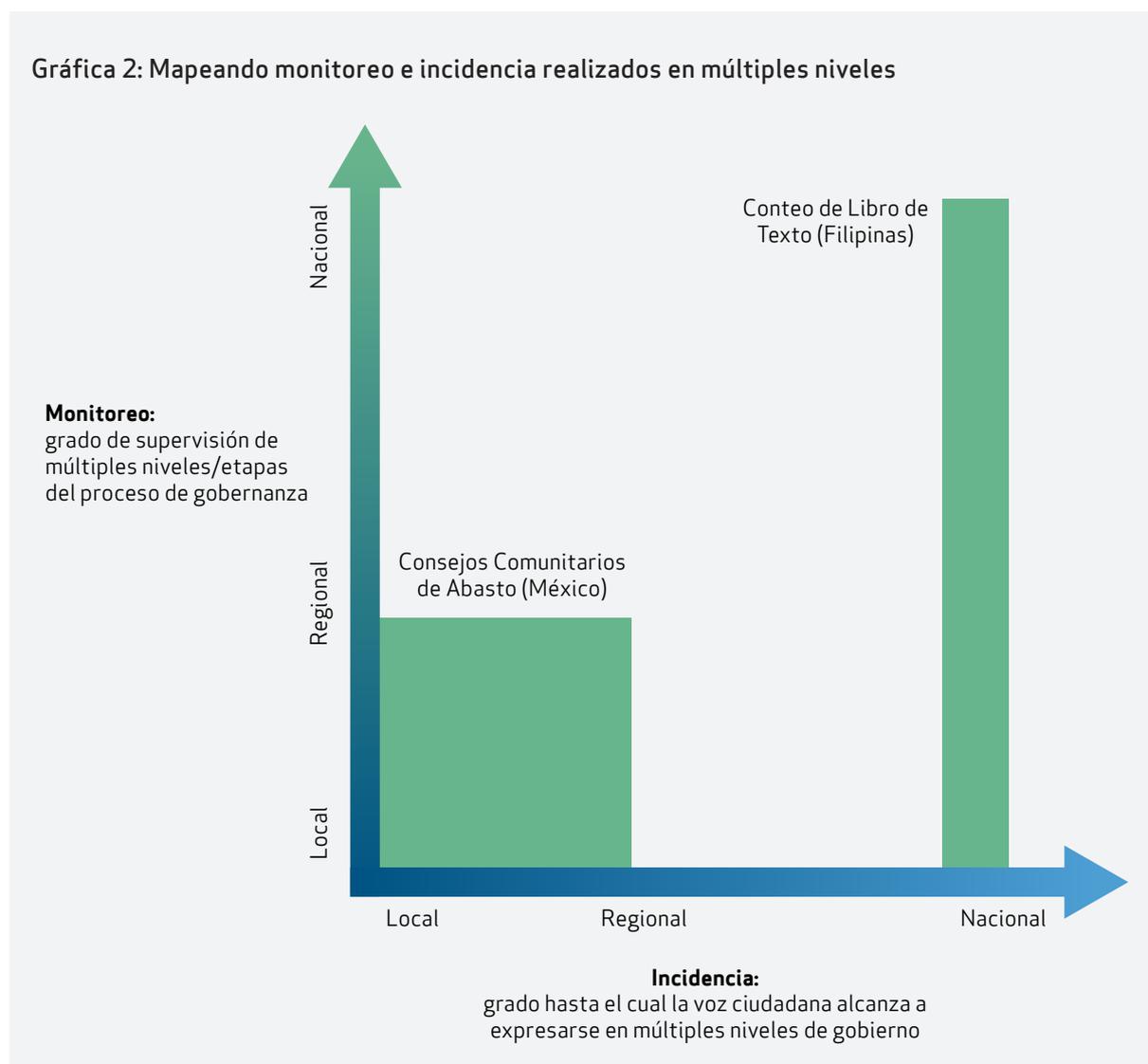
La gráfica 2 se refiere al grado de integración vertical que logró cada una de estas dos iniciativas, indicando la diferencia entre ambas y distinguiendo entre monitoreo y incidencia, para mostrar que el alcance geográfico de cada enfoque puede variar de manera independiente. Mientras los Consejos de Abasto realizaron tanto monitoreo como incidencia, principalmente en los ámbitos regionales, el proyecto de Conteo de Libro de Texto coordinó acciones de monitoreo desde el nivel nacional hasta el local, a la vez que realizaba acciones de incidencia entre bastidores y únicamente a nivel nacional con altos funcionarios aliados (como se verá, más adelante en el estudio de caso de Aceron). La pregunta relativa a cuál nivel (o niveles) es el más apropiado para enfocar el monitoreo y la incidencia no tiene una sola respuesta. Ésta depende de la misma estructura del sistema político respectivo, para lo cual hay que tomar en cuenta particularmente su grado de centralización o descentralización. Dicho esto, la propuesta aquí sugiere que, en *cualquier* sistema, el enfocarse en sólo un nivel llevará a dejar de lado ciertas decisiones clave que ocurren en otro(s) nivel(es).

Esta cuarta propuesta acerca de la relevancia de fomentar sinergia con la articulación estratégica entre monitoreo y incidencia plantea un asunto específico: cómo construir y sostener coaliciones que conjuntan a actores diversos en términos políticos y sociales, a veces trascendiendo la frontera divisoria entre Estado y sociedad. El sostenimiento de una colaboración equilibrada entre OSC y organizaciones de base amplia suele ser todo un reto.

---

23 Su poder autónomo rebasó los ámbitos regionales (*scaled up*) en al menos tres momentos notables: la movilización estatal de los consejos de abasto a mediados de los años 80, su campaña de incidencia ante el Congreso nacional para impedir que la Secretaría de Hacienda eliminara el programa, y los primeros años de trabajo tejiendo redes en Guerrero, también a finales de los noventa. Después de ese período, los aliados internos de los consejos autónomos perdieron poder (Fox 2007b).

Gráfica 2: Mapeando monitoreo e incidencia realizados en múltiples niveles



**5) La construcción de coaliciones civiles y sociales amplias que articulan monitoreo e incidencia permitiría combinar análisis de políticas públicas, “músculo” cívico, cobertura territorial y voces sub-representadas.**

Esta propuesta también hace hincapié en la importancia de la colaboración entre OSC con capacidad de análisis técnico de políticas públicas, presencia mediática y acceso a tomadores de decisiones, con organizaciones de base amplias con el potencial para ejercer “músculo cívico”. Aún así, este tipo de articulaciones son poco comunes, y hay buenas razones para ello. Para empezar, las relaciones entre organizaciones civiles y sociales enfrentan el reto de fuertes desequilibrios en materia de poder y acceso a recursos, así como jerarquías sociales y de status, de larga data, a veces agudizadas por diferencias ideológicas. Sin embargo, algunas coaliciones de incidencia, organizadas en torno a temas específicos, consiguen encontrar un terreno común, tendiendo un puente entre sectores ciudadanos distintos, para así combinar el trabajo de análisis político, con el monitoreo, la divulgación en los medios, la incidencia legislativa y la organización de base, como en el caso de la campaña Petróleo para Agricultura de Ghana (ver Recuadro 5).

**Recuadro 5: La coalición Petróleo para la Agricultura de Ghana combina monitoreo y incidencia en los niveles local, nacional e internacional**

La campaña Petróleo 4 Agricultura de Ghana aboga para que los ingresos gubernamentales provenientes del petróleo se inviertan en la agricultura campesina. El Centro Africano sobre Políticas Energéticas (ACEP, por sus siglas en inglés) participa en una coalición multisectorial de organizaciones de base, que incluye grupos de interés público claves como la Unión General de Trabajadores Agrícolas y la Asociación de Campesinos y Productores Agrícolas de Ghana, esfuerzo que a nivel internacional tiene el apoyo de la campaña GROW de Oxfam, con la cual está aliada para fines de incidencia (Oil 4 Agriculture 2015). Dicha campaña ha realizado análisis técnicos de políticas en combinación con monitoreo de presupuesto, campañas de concientización en línea, radio y televisión, así como peticiones ciudadanas en gran escala para cabildear ante el Ministerio de Finanzas, el parlamento y el FMI, todo lo cual le permitió lograr un triunfo inicial clave. Así, el gobierno incrementó la asignación de dinero para la agricultura en el fondo nacional de 2.5% en 2013 a 15.2% en 2014 (la ACEP ha informado que en la práctica el gasto ese año en agricultura realmente representó 31% del fondo). Aún así, el continuo monitoreo de políticas públicas a cargo de organizaciones de base seguirá siendo clave para asegurar que los fondos realmente lleguen a los productores campesinos. También se está realizando un esfuerzo más amplio para animar al público ghanés en general a que participe en el monitoreo del dinero proveniente del petróleo. Dicha iniciativa se basa en experiencias pasadas. Organizaciones civiles en Ghana, como SEND y Friends of the Nation (“Amigos de la Nación”) ya cuentan con un historial en el uso de hallazgos robustos, basados en información de campo, provenientes del monitoreo a escala regional sobre programas sociales del gobierno, realizados para identificar cuellos de botella y proponer medidas específicas para mejorar dichos programas (Dogbe y Kwabane-Adaba (2012).

Para analizar de manera realista la dinámica de las coaliciones de organizaciones civiles y sociales hay que desglosar la gama de posibles actores involucrados, lo cual es complicado desde el discurso convencional del desarrollo, que a menudo se refiere en términos genéricos e imprecisos tanto a ONGs como a “comunidades”. Así, el término ONG suele definirse de manera estrecha, dejando por fuera la mayoría de las formas en que la ciudadanía realmente se organiza. Aunque el término “organización de la sociedad civil,” usado aquí, puede ser más inclusivo que “organización no gubernamental”, se suele entender a ambos como un tipo de organización formal, encabezada por profesionales urbanos y que no tiene que rendir cuentas a una membresía determinada. Entre aquellas OSC que están dedicadas a la incidencia pública a partir de la recolección de evidencia para sustentar sus posturas, muchas tienden a depender del acceso a los medios y es muy común que se limiten a operar dentro de los límites de los repertorios tecnocráticos del diálogo con funcionarios. En ese mundo, no se acostumbra a tratar de lograr la atención de los altos funcionarios ejerciendo “músculo” cívico con acciones ciudadanas masivas.

Ahora bien, el modo en que se suele hacer referencia a sectores ciudadanos de base (*grassroots constituencies*) en el discurso convencional sobre desarrollo, tiende a reproducir el supuesto de que las “comunidades” de bajos ingresos son homogéneas -a pesar de las múltiples estructuras de exclusión social que existen tanto *dentro* como *entre* ellas. El empoderamiento de actores sociales locales excluidos resulta entonces fundamental para enfrentar los retos que implica esto último, y así desafiar a aquellos mecanismos de exclusión social que están tan incrustados en ese ámbito, sobre todo los prejuicios de género. Sin embargo, para que actores sociales excluidos ganen estatura y fuerza ante el Estado, se necesita actuar en un escenario mucho más grande, lo cual a su vez requiere lograr que quienes ya están fortalecidos en lo

local trasciendan dicho nivel. Y para poner en juego este “músculo” cívico hay que ir transformando a las pequeñas organizaciones comunitarias en organizaciones cívicas y movimientos sociales amplios.<sup>24</sup>

Este punto de partida, que empieza cuando la ciudadanía ya se está organizando (o está en condiciones de hacerlo) es bastante diferente al enfoque que predomina en muchas agencias de ayuda internacionales, cuyo marco de referencia más bien hace hincapié en “intervenciones” externas. En contraste, la historia de la incidencia pública a favor de la rendición de cuentas que ha tenido lugar en todo el mundo está repleta de ejemplos de movimientos nacionales pro-reformas más “orgánicos”. Aunque en estos movimientos la mezcla de sectores y repertorios cívicos varía considerablemente, tienen algo en común: sus participantes esperan que se rinda cuentas “hacia abajo”, hacia la base. Esto constituye una diferencia organizativa fundamental con respecto a ONG convencionales, sea que éstas se dediquen al análisis socio-político (*think tanks*), a realizar campañas o a proveer servicios, porque esas ONG, en tanto instituciones, rinden cuentas primordialmente “hacia arriba”, a sus donantes y juntas directivas.

Asimismo, las ONG y las organizaciones de base suelen operar con lógicas políticas distintas, lo cual indica la necesidad de negociar los términos del compromiso que se va a entablar. Los dirigentes de organizaciones de base bien pueden temer que las OSC con sede en la capital nacional, terminen por cambiar un conjunto de enfoques verticales (*top down*) por otro, sin buscar el tipo de cambio de relaciones de poder, tanto en el Estado como en la sociedad, que consideran necesario para que se establezca una rendición de cuentas sostenida hacia ciudadanos excluidos. Y al revés: cuando las OSC de carácter más opositor optan por enfoques de confrontación, especialmente si pertenecen a grupos sociales que se sienten menos vulnerables, el temor a represalias puede hacer que las organizaciones de base se confinen a los “canales oficiales de interlocución” (“*proper channels*”), sobre todo si dependen de o son vulnerables al partido gobernante. El “factor miedo” también puede apuntar en sentido contrario. Las OSC de análisis de políticas públicas (*think tanks*) con sede en la capital y con posturas muy técnicas, están acostumbradas al diálogo político entre élites, por lo que pueden mostrarse cautelosas ante la posibilidad de vincularse con organizaciones sociales que son percibidas como revoltosas. Además, las ONG con sede en la capital, generalmente muy celosas de su autonomía (por motivos muy razonables), pueden tener una larga trayectoria de impulso de sus propias agendas en materia de políticas, sin estar consultando estrechamente a organizaciones sociales y cívicas de base amplia.

Diferencias ideológicas y sociales que vienen de tiempo atrás, así como asuntos de dinero, tienden a estar al acecho en el trasfondo. Toda coalición cívica requiere construir confianza mutua para sobrevivir y ser efectiva, pero si, por ejemplo, un integrante percibe que otro es más leal a una agenda ideológica o partidista que a objetivos de gobernanza más tangibles, el proceso de construcción se va a volver más complicado. Asimismo, los grupos se pueden distanciar si hay marcadas diferencias entre ellos en términos de acceso a financiamiento, especialmente si se considera que algunos tienen acceso privilegiado a financiamientos gubernamentales o internacionales, o bien, se pueden presentar diferencias con respecto a si es legítimo o no aceptar tales fondos. Otra cuestión que puede exacerbar el tema de la confianza tiene que ver con diferencias relativas a origen social y status. En efecto, quienes encabezan una OSC de orientación más técnica, suelen tener, desde el punto de vista socioeconómico, más en común con sus contrapartes en el gobierno (por ser unos y otros profesionales urbanos de clase media), que con gente que pertenece a las organizaciones sociales de base o a los movimientos cívicos que actúan a favor de la rendición de cuentas. Además, hay una forma específica de distancia social, el estigma social – asociado con prejuicios sociales muy arraigados – que puede complicar las cosas para iniciativas de rendición de

---

24 Ver Beyerle (2014) para un estudio acerca de iniciativas anti-corrupción que hacen hincapié en el “poder popular” y no en aproximaciones más técnicas.

cuentas centradas en defender los derechos de grupos sociales excluidos. Se necesitan entonces, estrategias de apoyo culturalmente pertinentes y arraigadas (“*culturally-grounded support strategies*”) para propiciar la acción colectiva y la capacidad para auto-representación de quienes han sido excluidos y estigmatizados por la sociedad dominante. Esto, a su vez, subraya la importancia de crear espacios seguros para el surgimiento de organizaciones de base entre los sectores de la población más excluidos, que permita desactivar ese estigma generando el sentido de orgullo, la identidad colectiva y la capacidad para la acción colectiva que son precondiciones para que la ciudadanía participe en el monitoreo y incidencia a favor de la rendición de cuentas (ver Recuadro 6).

**Recuadro 6: Para lograr una rendición de cuentas socialmente inclusiva hay que divisar y emplear, entre otras, estrategias organizativas dirigidas a empoderar a los excluidos para que puedan hablar con su propia voz**

El campo de la transparencia, participación y rendición de cuentas ciertamente se beneficiaría si ampliara su visión de campo reconociendo que muchas OSC que actúan a favor de la rendición de cuentas no necesariamente se consideran como parte habitual de su “comunidad de práctica”. Por ejemplo, muchas organizaciones sociales de membresía que empoderan a mujeres para exigir sus derechos, están trabajando en materia de rendición de cuentas, aún cuando el marco conceptual dominante respecto a la rendición de cuentas no incluye perspectiva de género. Dos notables iniciativas organizativas de base feministas bastante establecidas actualmente se están identificando con el campo de la rendición de cuentas. Éstas son: la campaña Nuestros Cuerpos, Nuestras Vidas, de mujeres con VIH en Malawi y el Programa de Empoderamiento de Familias Encabezadas por Mujeres (PEKKA) en Indonesia. Ambas efectúan labores de concientización entre sus bases para combatir el estigma y crear entornos que faciliten la construcción de identidades colectivas positivas, que son fundamentales para que las que no tienen voz empiecen a expresarse. Dichas experiencias son relevantes para esta discusión acerca de la integración vertical porque ambas combinan monitoreo y incidencia de políticas en múltiples niveles de gobierno y han construido coaliciones multisectoriales aplicando enfoques que buscan vincular actores externos e internos, con el fin de lograr que sus miembros tengan la presencia suficiente como para influir tanto en las políticas gubernamentales como en las maneras en que éstas se llevan a cabo sobre el terreno (Essof and Khan 2015, Zulminarni and Miller 2015).

Esta necesidad de que coaliciones integradas por agrupaciones de sectores distintos atiendan concienzudamente asuntos de diferencias políticas y sociales, con el fin de construir y sostener puentes que abrevien las brechas culturales y de poder al interior de la sociedad civil, así como entre la sociedad y el Estado, apunta a la importancia del papel que juegan los *interlocutores* (que se pueden definir como comunicadores interculturales que saben conectar a ambas partes) (Tembo 2013, Fowler 2014, Fox 2014).

En una coalición multi-sectorial, un interlocutor puede ayudar a que los distintos participantes entiendan cómo y por qué los otros son como son y piensan como piensan, que es una condición clave para encontrar terreno en común. Si los integrantes de una coalición logran un acuerdo en torno a poder discrepar entre sí con respecto a ciertos temas, con el fin de poder trabajar juntos en pos de determinados objetivos, enfrentan entonces otro reto: acordar -y respetar- los compromisos adquiridos en asuntos clave como la toma de decisiones y quién habla en nombre de quién (Fox 2010). Ciertos asuntos muy básicos y prácticos, como la manera en que participan los grupos ubicados en el ámbito estatal, departamental

y municipal en las decisiones que se toman a nivel nacional, pueden ser de gran importancia. En este contexto, las coaliciones multi-sectoriales que actúan a favor de la rendición de cuentas enfrentan el reto de construir puentes y desarrollar condiciones para la colaboración que a ojos de los distintos participantes se vean como equilibrados e inclusivos.

## ¿Por qué la experiencia “Conteo de Libros de Texto” es un caso paradigmático en materia de integración vertical?

La experiencia “Conteo de Libros de Texto” fue coordinada por una coalición civil cuya labor se destacó por actuar en múltiples niveles, por lo cual constituye un caso especialmente apropiado para ver cómo puede suceder la integración vertical en la práctica. En respuesta a la generalizada preocupación pública por la corrupción e ineficiencia en el sector público en Filipinas, la Escuela de Gobierno de la Universidad Ateneo de Manila, lanzó en el año 2000 la iniciativa *G-Watch* (Observatorio-G), un programa de investigación-acción pensado para promover la rendición de cuentas. Una de las primeras iniciativas de *G-Watch* consistió en abordar esas preocupaciones buscando la colaboración y el apoyo de funcionarios de alto nivel del sector educativo. Así, el monitoreo que efectuó *G-Watch* reveló que había problemas significativos con la producción y distribución de libros de texto, lo cual llevó a que las altas autoridades de Departamento de Educación de Filipinas invitaran a *G-Watch* a encabezar la iniciativa “Conteo de Libros de Texto”.

El Conteo de Libros de Texto fue una iniciativa nacional realizada por una coalición integrada por varios actores clave (*multi-stakeholder coalition*), que operó en distintos niveles institucionales monitoreando la adquisición, producción y distribución de libros de texto para escuelas públicas de todo el país. Su objetivo era asegurar que la producción de libros fuese eficiente y que su entrega a las escuelas fuese oportuna a lo largo y ancho de Filipinas, un país integrado por más de 7,000 islas, con una infraestructura de transporte muy dispareja y con investigaciones periodísticas publicadas que revelaron que 65% de los fondos para libros de texto se habían perdido como resultado de la corrupción (Chua 1999).

Como campaña, el Conteo de Libros de Texto fue un caso paradigmático de monitoreo mediante integración vertical porque combinó:

1. Una supervisión amplia y exhaustiva, a cargo de OSC, de cada eslabón de la cadena de la toma de decisiones, comenzando por la contratación y adquisición siguiendo con la producción, la distribución y la entrega
2. Una cobertura geográfica muy amplia, logrando alcanzar hasta el 80% de los puntos de entrega en el país.
3. Hallazgos que lograron nutrir el diálogo a nivel nacional entre las OSC y los formuladores de políticas, con la intención de resolver los problemas detectados y considerar nuevos enfoques preventivos que evitasen problemas a futuro.

Dicha cobertura amplia y exhaustiva fue posible gracias a que se combinó una labor de vigilancia sofisticada, a cargo de OSCs en Manila, con la capacidad de monitorear la calidad de las adquisiciones y de la producción; con los ojos y oídos sobre el terreno de miles de miembros de organizaciones como las Girl Scouts y Boy Scouts, cosa que permitió que el “Conteo de Libros de Texto” penetrara la sociedad a fondo, detectando problemas en la distribución de libros de texto a nivel de distritos escolares.

De hecho, aunque la combinación entre una cobertura geográfica amplia y una supervisión del gobierno en múltiples niveles resultaba inusual, tenía dos precedentes importantes en Filipinas. Ambos habían surgido en respuesta a problemáticas del país y eran movimientos ciudadanos de alcance nacional que buscaban realizar una supervisión de base amplia y verticalmente integrada de un asunto de gobernanza. Ambos también conectaban la capital con la provincia a lo largo y ancho del país, y ambos habían surgido del movimiento del Poder Popular (*People Power*) en 1986, que se opuso a la dictadura de Marcos. Uno era el movimiento a favor de la reforma agraria, de carácter amplio y diverso, y el otro era el movimiento cívico a favor de la democracia, de base más urbana, denominado NAMFREL. El movimiento a favor de la reforma agraria tenía una larga trayectoria en materia de incidencia a favor de su causa e incluía a una gama amplia de organizaciones de base masiva y estructuradas en múltiples niveles junto con OSC aliadas, muchas de las cuales monitoreaban el proceso de políticas públicas en el sector con el fin de alimentar la presión para que las reformas prometidas se implementasen.<sup>25</sup> Por su parte, NAMFREL defendía la causa de elecciones libres y equitativas y jugaría un papel clave en la transición entre la ley marcial y la democracia electoral a mediados de los ochenta, efectuando un monitoreo exhaustivo de cada eslabón de la cadena de la administración electoral y también una cobertura amplia de la mayoría de los puestos electorales del país (Hedmann 2006). Más tarde, NAMFREL se convertiría en un actor clave de la génesis de “Conteo de Libros de Texto”. A nivel mundial, fue uno de los pocos movimientos en materia de monitoreo electoral que logró transitar hacia la supervisión de otros retos relativos a la gobernanza, un proceso que aún no ha sido investigado y analizado debidamente.

La iniciativa “Conteo de Libros de Texto” no sólo buscó desplegar una estrategia verticalmente integrada, sino que funcionó, tal como lo constataron observadores independientes, quienes documentaron que había habido mejoras notables en la calidad, costo y tiempo de entrega de los libros de texto (Gregorio 2006). Sin embargo, no todo fue color de rosa. Tratar de sostener estos avances a través del tiempo probó ser un reto muy difícil de lograr, como se verá en el estudio de caso—aunque los libros de texto tengan que seguir siendo entregados año con año.

El estudio de caso que sigue a continuación, elaborado por Joy Aceron de G-Watch, comparte las muy originales reflexiones de la autora acerca de las dinámicas, fortalezas y limitaciones de la iniciativa “Conteo de Libros de Texto”. En 2007, la autora se hizo cargo de la coordinación de G-Watch, justo cuando la iniciativa se iba a trasladar al Departamento de Educación. De ahí que esté en una posición privilegiada para aclarar las dinámicas de integración vertical en la práctica, como para extraer aprendizajes más amplios, relacionados con las campañas a favor de la rendición de cuentas en general.

---

25 En los años noventa, una coalición pro-reforma entre dependencias estatales y organizaciones sociales condujo a una redistribución mucho más amplia de lo que muchos esperaban (Borras 2001). Quienes estaban involucrados en el proceso de la reforma agraria eran muy conscientes de la necesidad de realizar acciones de monitoreo e incidencia en múltiples niveles para influir en el proceso de las políticas respectivas, y así contrarrestar las redes verticalmente integradas de los terratenientes que ya estaban empotradas en el Estado. Gracias a Francis Isaac por compartir esta observación.

# Movilizando a los ciudadanos para lograr transparencia y rendición de cuentas

## La experiencia del programa del “Conteo de Libros de Texto”

Por Joy Aceron

En el año 2000, un grupo de jóvenes investigadores comenzó un proyecto para monitorear la entrega de libros de texto a escuelas en las Filipinas. El proyecto era parte de Government Watch (Observatorio Gubernamental) (G-Watch), una iniciativa del Foro para la Gobernanza en las Filipinas, establecido por la Escuela de Gobierno de la Universidad Ateneo y su Centro para Políticas Sociales y Asuntos Públicos, en asociación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este monitoreo, en buena parte experimental, simplemente consistió en comparar datos de los libros de textos entregados con los registros oficiales. Como resultado de esta comparación se encontró que

- Del total de libros de texto que aparecían como entregados en los registros oficiales, había un faltante de 40%.
- Los tiempos y sitios de entrega parecían azarosos y erráticos: los proveedores podían entregar los libros en cualquier momento y cualquier lugar.
- A los recipientes no se les notificaba sobre las entregas.
- No había mecanismos de retroalimentación para confirmar que las escuelas realmente habían recibido los libros.
- Los informes que documentaban el proceso de entrega no estaban debidamente llenados.
- No había sanciones efectivas en caso de entregas tardías.<sup>26</sup>

G-Watch presentó estos hallazgos al Departamento de Educación (DepEd) del gobierno filipino. Mediante una iniciativa del entonces subsecretario Juan Miguel Luz, el DepEd decidió colaborar con G-Watch en el proyecto de monitoreo Conteo de Libros de Texto. Con apoyo de donantes que incluían al PNUD, Asia Foundation y el Partnership for Transparency Fund (Fondo Asociativo para la Transparencia, PTF por sus siglas en inglés), G-Watch coordinó la participación de distintas OSC en el Conteo de Libros de Texto durante cuatro rondas, entre 2003 y 2007. DepEd cubrió los gastos de la participación de su propio personal.

El objetivo del proyecto era sencillo: asegurar que los libros de texto destinados a los estudiantes de las escuelas públicas llegaran en cantidades correctas, condiciones físicas adecuadas, en buen tiempo y mediante los procesos apropiados. El proyecto Conteo de Libros de Texto fue el punto de partida

---

26 Presentación de G-Watch sobre el Conteo de Libros de Texto.

para otras iniciativas de contraloría social en Filipinas, ya que una de las características cruciales de esta iniciativa fue que el monitoreo fue llevado a cabo por OSC.

Distintos artículos han presentado el proyecto Conteo de Libros de Texto como “una historia exitosa,” y sus logros se han atribuido ya sea al heroísmo o al liderazgo del DepEd, a la presencia de monitores de la sociedad civil, o a la vinculación entre actores estatales y no-estatales (Leung 2005; Majeed 2006; Arugay 2012, Guertzovich y Rosenzweig 2013). Si bien estos factores resultaron clave, las explicaciones brindadas han sido un tanto amplias y generales y se ha prestado menos atención a las estrategias específicas subyacentes a los logros del proyecto.

En este estudio de caso, se revisan los procesos, mecanismos, actores y actividades, en distintas etapas y niveles, que hicieron posible que esta iniciativa cubriera todos los puntos del Programa de Entrega de Libros de Texto del DepEd que eran vulnerables a la corrupción y a prácticas ineficientes. El desglose de los componentes del Conteo de Libros de Texto como campaña, también sirve para determinar la naturaleza y las causas de sus logros, así como sus limitaciones, con el fin de informar intervenciones futuras para que estas sean más estratégicas y deliberadas así como mejor coordinadas.

Este análisis procura captar los componentes claves que permitieron que la iniciativa fuese un ejemplo exitoso del uso de la noción de integración vertical que se discutió en la sección anterior (ver también Fox 2001, 2014). Este ejercicio permitirá establecer cómo el hecho de abarcar distintos niveles de gobierno para exponer ciertas vulnerabilidades contribuyó a cumplir los objetivos de la iniciativa, a la vez que servirá como ejemplo empírico de cómo la integración vertical funciona en la práctica. En particular, se destaca cómo la capacidad de las OSC para actuar en múltiples niveles contribuye potencialmente a que las iniciativas en materia de rendición de cuentas superen retos y limitaciones hallados en ámbitos específicos.

El análisis subraya que hubo cambios a lo largo del tiempo en los patrones de involucramiento de la sociedad civil al monitorear la entrega de los libros de texto, de lo cual deriva un fuerte contraste entre el período en que G-Watch coordinó la participación de OSC (2003–2007) y las rondas posteriores del Conteo de los Libros de Texto (2008–2013). De ahí que este estudio concluya con una re-evaluación de los éxitos que se atribuyen al Conteo de Libros de Texto. En razón de cómo cambió la participación de las OSC en el monitoreo de la entrega de libros de texto del DepEd resulta difícil aseverar si los logros iniciales se han podido sostener.

## La emergencia de la contraloría social en Filipinas: El enfoque de G-Watch

En 1999, el Centro Filipino de Periodismo Investigativo (PCJ, por sus siglas en inglés) reportó que 65% de los fondos destinados a libros de texto se perdían como resultado de prácticas de corrupción que involucraban a proveedores y funcionarios del entonces llamado Departamento de Educación, Cultura y Deportes (DECS) (Chua 1999). De acuerdo con la encuesta sobre percepción de corrupción efectuada a fines de los noventa por Estaciones de Clima Social (Social Weather Stations, SWS, por sus siglas en inglés), el público veía al DECS como una de las dependencias más corruptas en el país.<sup>27</sup>

---

27 Encuesta Nacional de SWS, octubre 1999 a septiembre 2000, en World Bank (2001).

La atención pública hacia la corrupción se acentuó todavía más durante este período como resultado de los escándalos que llevaron a la salida del presidente Joseph Estrada en enero de 2001.<sup>28</sup> Estos escándalos y las movilizaciones públicas que se produjeron explican que los actores de la sociedad civil prestaran más atención al tema de la corrupción en Filipinas. En el año 2000, el BM había dado a conocer el reporte “Combating Corruption in the Philippines (“Combatiendo la corrupción en las Filipinas”), que incluía una serie de lineamientos para formular una estrategia anti-corrupción (WB 2000). El gobierno de Filipinas le dio una mayor prioridad al combate a la corrupción y, a principios del mismo año, presentó su Primer Plan Nacional Anti-corrupción.

Si bien la incidencia para combatir la corrupción siempre había sido una preocupación de la sociedad civil y de los movimientos sociales en el país (como se evidenció en las manifestaciones que denunciaron los excesos del dictador Ferdinand Marcos), ello consistía primordialmente en acciones de protesta. En buena medida, la táctica consistía en identificar funcionarios gubernamentales o dependencias que estaban involucradas en prácticas de corrupción y buscar apoyo público a través de los medios de comunicación o manifestaciones públicas con el fin de los funcionarios corruptos rindiesen cuentas (Arugay 2005).

A principios del 2000, comenzó a emerger un nuevo enfoque en materia de anti-corrupción, centrado en fortalecer la supervisión ciudadana. Este enfoque se distinguió por su carácter preventivo y porque incluía la participación de la sociedad civil. Para este enfoque, la contratación, que incluye la implementación de contratos, se convirtió en un asunto clave. De acuerdo con un informe de Procurement Watch (Observatorio de Contratación) de octubre 2001, en Filipinas, las fugas potenciales derivadas de la corrupción podrían haber alcanzado Php21 billones, solo en ese año.<sup>29</sup>

En ese contexto, G-Watch adoptó un enfoque preventivo hacia el combate a la corrupción que se valía del monitoreo ciudadano. Con este último se pretendía no sólo evitar el incumplimiento de estándares, corrupción y cualquier otra forma de abuso de autoridad mediante monitoreo en tiempo real, sino también actuar mientras las cosas estaban ocurriendo, ya fuese en los procesos mismos, la prestación de servicios o la implementación de programas. El monitoreo ciudadano serviría, entonces, como un esfuerzo proactivo para recordarle a los agentes qué se espera del proceso que está siendo monitoreado. Acoplado a un mecanismo de retroalimentación rápida, este enfoque conseguiría disuadir situaciones de incumplimiento y también contribuir a elevar el grado de cumplimiento con estándares. G-Watch promovió el establecimiento de vínculos al más alto nivel administrativo con dependencias gubernamentales e instituciones dedicadas a la rendición de cuentas.<sup>30</sup>

El enfoque preventivo también ayudó a que la vinculación de G-Watch con el gobierno fuese de carácter colaborativo y se centrara en qué se puede hacer para mejorar el sistema, en vez de exponer problemas públicamente. Esta forma de “colaboración constructiva” (*constructive engagement*) implicó trabajar mano

---

28 El primer movimiento de poder popular en las Filipinas ocurrió en 1986 y puso fin a la dictadura de Ferdinand Marcos.

29 Citado en un documento inédito del Banco Mundial de 2009 titulado “Public Expenditure Management” (“Administración del gasto público”) <http://siteresources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/DB02-PublicExpenditureManagement-June28.pdf>.

30 Este es el caso para algunas iniciativas Bayanihang Eskwela, el monitoreo de G-Watch de proyectos de construcción de escuelas del Departamento de Educación (DepEd) y del Departamento de Obras Públicas y Carreteras (DPWH, por sus siglas en inglés).

a mano con aliados reformistas dentro del gobierno (que se fueron identificando en el curso del proceso) con el propósito de fortalecer la rendición de cuentas por medio de la participación ciudadana.<sup>31</sup>

Para observar la implementación de las políticas gubernamentales en tiempo real, los monitores ciudadanos locales requerían de herramientas de monitoreo que fuesen fáciles de usar. En el caso del Conteo de Libros de Texto, esa herramienta de monitoreo consistió en listas de control para documentar el cumplimiento de los estándares de desempeño que se iban a monitorear. Esas listas incluían datos sobre costos, cantidades, calidad, procesamiento y tiempo de entrega de los libros de texto. A su vez, dichos estándares habían sido debidamente especificados y acordados desde un principio con el gobierno.

El monitoreo debía generar información que pudiera usarse para realizar evaluaciones ciudadanas independientes, así como para proponer recomendaciones que mejorasen el proceso monitoreado. A la dependencia gubernamental o al gobierno local se le daría un tiempo amplio para responder a los hallazgos de los monitores, así como para corregir las fallas identificadas, antes de que se presentasen los resultados a los demás actores claves, incluyendo los medios de comunicación.

El enfoque constructivo del Conteo de Libros de Texto incluyó la firma de un Memorando de Acuerdos (MOA, por sus siglas en inglés) con el gobierno al principio de la implementación del proceso. En la experiencia de G-Watch, ello facilitaría que el gobierno aceptara y confiara en la iniciativa, ya que el MOA establece los parámetros del compromiso, dejando en claro los papeles y las responsabilidades tanto del gobierno como de las OSC participantes. El marco conceptual en que se suscribe este compromiso supone que, a pesar de sus diferencias, el gobierno y la sociedad civil pueden identificar objetivos comunes para realizar iniciativas conjuntas que permitan maximizar sus respectivas fortalezas y sin comprometer el mandato de cada uno de los actores.

---

31 En Filipinas, el término “colaboración constructiva” (“constructive engagement”) fue popularizado por la Red de Afiliados a favor de la Auditoría Social en Asia Oriental y el Pacífico (Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific, ANSA-EAP), formada en 2007 como parte de un programa global auditoría social del Banco Mundial. El texto introductorio de ANSA-EAP se tituló “Social Accountability: An Approach to Good Governance” (“Auditoría social: un enfoque para la buena gobernanza”) y define a la colaboración constructiva como “la construcción de una relación relación madura entre dos partes que se oponen por naturaleza, i.e. ciudadanos o grupos ciudadanos, por un lado, y gobierno, por el otro, y que están vinculados por una realidad común”. Sin embargo, en Filipinas este tipo de práctica data a partir de la restauración de la democracia formal en el país, después de que terminó la Ley Marcial en 1986. En particular, esta práctica ha sido bastante habitual entre ONG que trabajan en temas de prestación de servicios y de co-implementación de programas y proyectos previamente denominado “asociaciones colaborativas” (“partnerships” o “colaboraciones”). Sin embargo, este enfoque solo se empezó a aplicar para acrecentar la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta gubernamental a principios de 2000, cuando el combate a la corrupción se volvió un asunto importante de interés nacional. En el contexto de la participación de la sociedad civil, este término trata de fijar un punto de partida concerniente a cómo la sociedad civil se relaciona con el Estado, desplazándose desde un actuar por afuera, habitualmente oponiéndose al gobierno o promoviendo reformas mediante políticas de presión o un “parlamento en la calle” hasta convertirse en un “colaborador” del gobierno, trabajando desde adentro para suplementar la capacidad institucional del gobierno.

## La organización del Conteo de Libros de Texto

El Conteo de Libros de Texto se proponía cubrir el programa de entrega de libros del DepEd en su totalidad, desde la contratación hasta la distribución. El cuadro 1 describe las etapas y los componentes de esa iniciativa, indicando los distintos roles que desempeñaron el DepEd y las OSC en cada etapa.

**Cuadro 1: Conteo de Libros de Texto: etapas, actividades y actores (2003–2007)**

	Procesos de DepEd	Actividad de OSC	OSC participantes
<b>Contratación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DepEd, por medio del Comité de Licitaciones y Otorgamientos (BAC), conduce la pre-contratación, así como apertura y otorgamiento de licitaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar transparencia de la convocatoria previa a la contratación</li> <li>Firmar resumen de cada propuesta al abrirse</li> <li>Asegurar transparencia de la contratación</li> <li>Observar desarrollo de la evaluación de contenidos.</li> </ul>	G-Watch y OSC con sede en Manila, incluyendo NAMFREL, Niños Scouts of Filipinas-HQ, Niñas Scouts of las Filipinas HQ y Procurement Watch (Observatorio de Contratación)
<b>Producción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DepEd, por medio del Equipo de Inspección de Calidad del IMCS visita a proveedores ganadores para inspeccionar calidad física de libros de textos y asegurar que cumplen especificaciones del contrato</li> <li>Resultados de inspección se envían a proveedores para correcciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inspeccionar la cantidad y calidad de los libros de texto y asegurar que cumplen especificaciones del contrato</li> <li>Puede recomendar el rechazo de libros que no cumplen con estándares de calidad.</li> </ul>	Los mismos que en la etapa anterior.
<b>Entrega</b>	<p>Pre-entrega</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lista de asignaciones de envía a oficinas divisionales, que a su vez, las reenvían a los bachilleratos y oficinas distritales</li> </ul> <p>La entrega como tal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los repartidores de los prestadores entregan libros de texto a oficinas distritales (para libros de educación básica) y a bachilleratos (para libros de texto de bachillerato)</li> <li>Oficinas distritales y bachilleratos inspeccionan y aceptan entregas</li> <li>Personal de recepción autorizado de DepEd firma el Recibo de Inspección y Aceptación (IAR)</li> <li>Las cuatro copias del IAR se entregan a: (1) oficina divisional (2) proveedor (3) oficina distrital/ bachillerato (4) monitor por parte de terceros</li> </ul> <p>Post-entrega</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La oficina divisional valida entregas en oficinas distritales o bachilleratos donde los IAR no fueron firmados por un monitor por parte de terceros</li> <li>La oficina divisional prepara el Certificado de Aceptación Final y lo envía a la oficina central</li> <li>La oficina central prepara pagos para proveedores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ayudar a contar y a inspeccionar libros, asegurando que se entreguen a tiempo las cantidades correctas y en buenas condiciones</li> <li>Registrar incidentes notables y observaciones en el IAR, que se envían a DepEd</li> <li>Firmar los IAR en la sección correspondiente al monitor por parte de terceros</li> </ul>	Realizado principalmente por Niñas y Niños Scouts que tienen sede en escuelas, voluntarios, NAMFREL y otras OSC en unas cuantas áreas.
<b>Distribución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La oficina distrital prepara listas de asignación para escuelas de educación básica</li> <li>Entrega de libros de texto a escuelas de educación básica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planeación de actividad festiva con participación de comunidad</li> <li>Ayudar a distribuir libros de texto desde oficinas distritales a escuelas</li> <li>Preparación de reporte de monitoreo y documentación de actividad</li> </ul>	Realizado principalmente por 12 capítulos de GSP y BSP a nivel de división y por unas cuantas OSC locales.

A lo largo de las cuatro rondas anuales que duró su implementación nacional, el Cuento de Libros de Texto logró cubrir entre 68 y 85% de los 4,800 a 7,656 puntos de entrega (cifra que varió según el año), tarea que correspondió a las oficinas distritales y bachilleratos públicos. Las áreas con menor presencia de OSC fueron aquellas correspondientes a las divisiones de Mindanao. De acuerdo con el Secretariado del Consejo de Materiales Educativos (IMCS, por sus siglas en inglés), las áreas que no fueron cubiertas probablemente eran zonas montañosas y áreas afectadas por conflictos.

El cuadro 2 muestra la cobertura de Cuento de Libros de Texto, incluyendo las dos últimas rondas anuales (2008–2009 y 2009–2010), que fueron coordinadas por el IMCS del DepEd después de que G-Watch le entregara esta tarea al gobierno en el año 2008. Los datos relativos a las cuatro rondas coordinadas por G-Watch (2003–2007) se validaron mediante el chequeo que hizo el propio G-Watch de los Recibos de Inspección y Aceptación (IAR), comprobando si el espacio correspondiente a las OSC se había llenado o no (ver abajo). Con respecto a las rondas que coordinó el DepEd (2008–2010), los datos fueron suministrados por IMCS, sin que hubieran sido validados por las OSC. Al momento de escribir, el DepEd no había divulgado los datos correspondientes a 2011 y los años subsiguientes.

**Cuadro 2: Cuento de Libros de Texto: cobertura de puntos de distribución**

Ronda	Año	Coordinador de OSC	Cobertura de OSC
Cuento de Libros de Texto 1	2003	G-Watch	68% de 5,613 puntos de entrega
Cuento de Libros de Texto 2	2004	G-Watch	85% de 7,656 puntos de entrega
Cuento de Libros de Texto 3	2005	G-Watch	77% de 4,844 puntos de entrega
Cuento de Libros de Texto 4	2007	G-Watch	70% de 4,844 puntos de entrega
Programa de Entrega de Libros de Texto del DepEd	2008–2009	DepEd	85% de 1,875–4,105 puntos de entrega (promedio de cobertura de diferentes libros de texto) *
Programa de Entrega de Libros de Texto del DepEd	2009–2010	DepEd	71% de 4,375–5,491 (promedio de cobertura de diferentes libros de texto) *
Programa de Entrega de Libros de Texto del DepEd	2011–2013	DepEd	Datos permanecen sin ser divulgados o no-integrados al momento de escribir

\* Datos para 2009–2009 y 2009–2010 provienen de la Secretaría del Consejo de Materiales Educativos del Departamento de Educación y desglosados según los títulos de los libros.

## La coordinación de las OSC en el Cuento de Libros de Texto 2003–2007

G-Watch desempeñó el papel de coordinador de las OSC en el Cuento de Libros de Texto desde su inicio en el 2003 y hasta 2007, cuando esta tarea se traspasó al gobierno (ver abajo). A continuación, se exponen en detalle los procesos, actividades y actores que intervinieron en las primeras cuatro rondas del Cuento de Libros de Texto (2003–2007), desde el nivel nacional hasta el nivel de la escuela. Posteriormente, se analiza cómo cambió la participación de las OSC en el Programa de Entrega de Libros de Texto del DepEd, una vez que G-Watch dejó de estar involucrada en dicha iniciativa.

### A. Líneas de comunicación y coordinación

Como muestra el cuadro 3, entre 2002 y 2007, el Cuento de Libros de Texto empleó líneas de comunicación y reporte tanto horizontales como verticales. Por un lado, los actores en el nivel nacional (G-Watch, OSC de alcance nacional y el DepEd) se coordinaron entre sí para realizar actividades a nivel de las

oficinas centrales en Manila. Esta coalición de carácter nacional tuvo a su cargo la coordinación general del proyecto de Conteo de Libros de Texto.

Este modelo multi-sectorial de coordinación debía replicarse en los niveles regional, divisional y a nivel de escuela, entre las contrapartes locales de las organizaciones respectivas. G-Watch se refirió a este arreglo como la línea horizontal de coordinación, en que los actores responsables (personas, unidades o grupos) que se encontraban en el mismo nivel interactuaban entre sí para cumplir la parte que les correspondía del Conteo de Libros de Texto. El grado hasta el cual realmente se replicó este modelo varió a lo largo y ancho del país, pues dependió de la facilitación directa que proporcionaba G-Watch, así como de las capacidades de liderazgo en el terreno. A nivel de escuela, donde tuvo lugar el conteo de los libros de texto como tal, los diferentes actores tuvieron que coordinarse para cumplir con las tareas relativas a la recepción y conteo de los libros de texto entregados.

Las líneas verticales en el diagrama 3 indican los canales de coordinación al interior de cada organización que fueron empleados para transmitir información y monitorear los hallazgos.

## **B. Monitoreando la contratación, producción y entrega de libros de texto**

En el nivel nacional, la participación de las OSC en el Conteo de Libros de Texto incluyó estar presente como observadores de la etapa de licitación en los procesos de contratación del DepEd. La Ley de Reforma de la Contratación Gubernamental (Government Procurement Reform Act) expedida en 2003 (GPRA, Republic Act no. 9184) establece que todas las dependencias deben invitar a observadores de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones profesionales privadas a sus actividades de contratación. En el DepEd, la contratación es centralizada, de tal modo que los grandes procesos de adquisición, como el de los libros de texto, están en manos de la oficina nacional. Sin embargo, las oficinas regionales y divisionales ya habían empezado a realizar sus propios procesos de contratación en fechas tan tempranas como 2010.

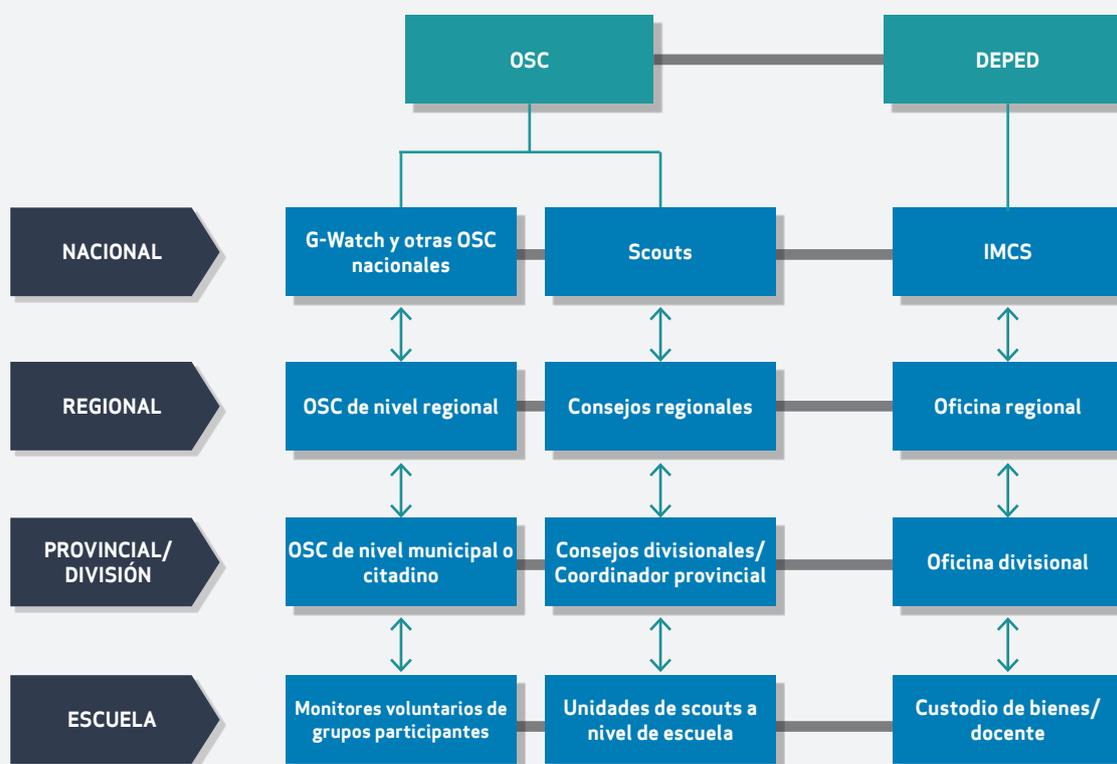
Como parte de las actividades de esta iniciativa, las OSC también efectuaron inspecciones relativas a la calidad de la producción de los libros en las bodegas de las editoriales, con el fin de identificar y prevenir errores en su impresión y encuadernación. De acuerdo con los reportes de G-Watch, esto contribuyó de manera significativa a mejorar la calidad física de los libros de texto destinados a los estudiantes

Una vez que los libros de texto habían sido producidos y su calidad validada, las OSC participantes a nivel nacional transmitían la información sobre las cantidades que debían enviarse a cada punto de entrega, así como el itinerario respectivo, a través de los canales verticales de comunicación. El DepEd le proporcionaba la información a G-Watch, que la transmitía a las OSC participantes a través de sus organizaciones asociadas. Las OSC con redes más amplias eran NAMFREL (en la primera ronda anual del Conteo de Libros de texto) y BSP y GSP (en las rondas anuales subsiguientes). Por su parte, el DepEd enviaba esa misma información a través de sus propios canales de comunicación.

### *Usando las redes de las OSC asociadas para monitorear sobre el terreno*

Cuando se lanzó la primera ronda del Conteo de Libros de Texto en 2003, había 37 millones de libros de texto y manuales para maestros que debían entregarse a escuelas primarias, secundarias y bachilleratos en 5,500 puntos de entrega en todo el país. Para lograr este desafío, el DepEd contó con el apoyo de organizaciones asociadas de la sociedad civil, tales como NAMFREL. Creada en 1983, NAMFREL tiene más de 500,000 voluntarios distribuidos en 103 secciones locales y está presente en cada una de las 80 provincias del país. Los “voluntarios de NAMFREL tenían relaciones de trabajo con maestros o

Diagrama 3: Estructura de la coordinación del Conteo de Libro de Texto \*



\* Véase la Presentación de G-Watch sobre el Conteo de Libros de Texto. Como programa de la Escuela Ateneo de Gobierno, sirve como un intermediario que promueve el monitoreo, por parte de OSC, de programas de gobierno y prestación de servicios gubernamentales. En el cumplimiento de ello, conduce sus propias investigaciones y monitoreos para mapear los estándares del programa y de la prestación de servicios, estableciendo puntos de referencia para el desempeño del mismo y así desarrollar una iniciativa de monitoreo en torno a éste. Crea, entonces, una herramienta de monitoreo, un sistema de coordinación y comunicaciones y un sistema de reporte. Luego, la iniciativa moviliza más ciudadanos y los entrena en la implementación de la iniciativa de monitoreo, a la vez que compromete al gobierno en aceptar a someterse al monitoreo de OSC. Después, G-Watch supervisa el monitoreo que realizan las OSC, documentando los resultados con fines de aprendizaje y también para promover mejoras a futuro. Hay casos, como en el del Conteo de Libros de Texto, en que G-Watch desempeña el papel crucial de la coordinación cuando la iniciativa de monitoreo está en su primera fase. Lo ideal es que posteriormente otras OSC desempeñen ese papel coordinador en las rondas subsiguientes, para así asegurar la sostenibilidad de la iniciativa.

funcionarios en la mayoría de las escuelas” (Majeed 2011), porque esta OSC había monitoreado elecciones y los maestros sirven como miembros de la Junta de Inspectores Electorales en los distritos de votación.

Al año siguiente, tanto GSP como BSP se integraron al Conteo de Libros de Texto y asumieron el reto de monitorear la entrega de 14 millones de libros de texto. Redempto Parafina, un ex-coordinador de G-Watch, se hizo cargo de la coordinación e invitó a los GSP y BSP a formar parte de esta iniciativa. El

proyecto aprovechó la práctica Scout de promover el servicio voluntario, en vista de que el monitoreo constituía una excelente oportunidad.<sup>32</sup>

### *Monitoreando la entrega de libros de texto*

El DepEd dividió el país en cuatro zonas (norte de Manila, sur de Manila, Visayas y Mindanao) y estableció un itinerario para cada una de las provincias en cada zona. A los editores se les instruyó que debían entregar los textos en un plazo de tres días para el caso de las ciudades y de tres a cinco días en el caso de las provincias. Además, “no podían efectuar entregas antes o después de las fechas que se habían establecido para cierta provincia o ciudad de determinada zona” (Majeed 2011). El incumplimiento del itinerario podía ser causal para que el DepEd retuviera el pago correspondiente.

Mientras tanto, las OSC se coordinaban con los proveedores en espera de que se realizaran las entregas. Les suministraron los nombres de sus voluntarios y la información sobre contactos a G-Watch, que se la reenvió a los proveedores para facilitar el proceso. Además, los voluntarios recibieron identificaciones y material de apoyo, así como información acerca de la cantidad de libros de texto que, de acuerdo a cada título, debía entregarse a cada escuela. De esta manera, “los voluntarios que ayudaban en el conteo de libros [podían] verificar las cantidades realmente entregadas en comparación con la información suministrada” (Parafina s.f.).

Las dos acciones claves a nivel nacional fueron: la consolidación de los resultados del monitoreo y las sesiones de resolución de problemas con las contrapartes del gobierno para atender cuestiones reportadas en el campo.

Como formato oficial de reporte de monitoreo se usó el IAR, que tenía un espacio en el que debían firmar los monitores de la sociedad civil. Como tal, la firma debía servir como prueba de que los libros habían sido realmente entregados a los destinatarios correspondientes. Así, el número de IAR firmados indicaría el nivel de cobertura de las OSC. Si el IAR de una escuela estaba firmado por una OSC como resultado de una entrega de libros de texto, entonces el DepEd ya no tendría que validar posteriormente la entrega, lo cual implicaba un ahorro para el mismo gobierno.

G-Watch y DepEd – IMCS integraron los dos conjuntos de reportes a el nivel nacional. Tras realizar inspecciones a nivel de escuela, los monitores tanto del DepEd como de las OSC se quedaban con una copia del IAR, que enviaban a sus respectivas oficinas en los niveles divisionales o distritales (los proveedores también se quedaban con una copia). G-Watch tenía acceso a ambos reportes. Si bien había dos fuentes de información, el reporte en cada caso debía ser el mismo, ya que estaba basado en el mismo formato y procedimiento. Este sistema paralelo de reportar información permitía que hubiese una verificación independiente de los resultados oficiales y también se constituía en un incentivo para que los reportes gubernamentales fuesen precisos.

### *Resolución conjunta de problemas mediante la colaboración entre gobierno y OSC en el nivel nacional*

Previo a una reunión de resolución de problemas, se efectuaba una “sesión de intercambio” (“sharing session”) a nivel nacional en la que el DepEd y las OSC (conjuntadas tanto por G-Watch como por DepEd IMCS) presentaban sus respectivos reportes. Allí, representantes del DepEd y de las OSC, provenientes

---

32 Entrevista con Yasser Saron, Ejecutivo del Programa y de Desarrollo de Recursos para Adultos (Program and Adult Resources Development) de los BSP, 13 de marzo de 2015.

de todos los niveles del Conteo de Libros de Texto, compartían experiencias, identificaban problemas y proponían recomendaciones.

Las reuniones de resolución de problemas eran el espacio en que se discutían problemas y se exploraban soluciones. Asistían tomadores de decisiones clave del DepEd, como el secretario de Educación y los subsecretarios, así como secretarios adjuntos y directores. A ojos de los participantes, se trataba de que los tomadores de decisiones adoptaran acciones y respuestas concretas de acuerdo con los hallazgos del monitoreo.

La resolución conjunta de problemas entre gobierno y OSC fue fundamental para que el Conteo de Libros de Texto fuese exitoso. En sí, la iniciativa fue resultado de una reunión de colaboración en la que G-Watch presentó los hallazgos de un estudio realizado en 2002 a funcionarios del DepEd. Entre las decisiones críticas que se tomaron en las sesiones de resolución de problemas figuraron: apoyarse en el sector privado, realizar una actividad suplementaria que más tarde se llamó Caminata del Libro de Texto, y programar una nueva asignación presupuestaria (Php 1.50 por cada libro de texto) para atender la subsiguiente distribución de libros de texto desde las oficinas distritales a las escuelas (ver abajo). Otros asuntos relativos a la entrega de los libros de texto, como las demoras en materia de contratación, también se trataron en estas sesiones y las soluciones se incorporaron al proceso en las siguientes rondas.

#### *Divulgación de resultados*

Cada ciclo del Conteo de Libros de Texto concluía con un evento público en Manila para presentar los resultados obtenidos. Se efectuaban al menos cuatro presentaciones públicas y en cada una de ellas participaban entre 40 y 60 personas. Se invitaba a OSC claves, instituciones colaboradoras de desarrollo internacional, dependencias oficiales que trabajan en educación, anti-corrupción y buena gobernanza, así como medios de comunicación.

Estos eventos de divulgación en los que G-Watch y el DepEd presentaban al público los resultados de cada ciclo del Conteo de Libros de Texto se efectuaban en un lapso de uno a tres meses después de las sesiones conjuntas, lo cual era tiempo suficiente para que el gobierno pudiese dar respuesta a las recomendaciones. Se discutía la metodología y el enfoque de G-Watch, incluyendo el proceso de sesiones de resolución de problemas a puerta cerrada y el período otorgado al gobierno para responder. También se discutían los hallazgos de los monitoreos y las respuestas y acciones del DepEd, así como las recomendaciones que el gobierno aún tenía que atender. Estas presentaciones públicas servían como incentivo para que los funcionarios gubernamentales tomaran en cuenta los resultados del monitoreo. De hecho, no se divulgaba ninguna información sobre los hallazgos hasta el momento de la presentación pública. No obstante, tampoco se estableció un proceso sistemático para dar seguimiento a las recomendaciones que quedaban pendientes.

Durante el transcurso de la iniciativa, G-Watch manejó la relación con los medios con mucho cuidado. Durante el monitoreo, se aconsejó a las OSC participantes que se abstuvieran de contactar e informar a los periodistas. A los medios se les proporcionaba información sobre cada ronda del monitoreo sólo cuando habían concluido el ciclo completo, desde la planeación hasta la evaluación, quedando incluida la respuesta del DepEd en el reporte.

### **C. El monitoreo en los niveles subnacional y local: construyendo capacidad y conciencia comunitaria**

En el Cuento de Libros de Texto, los niveles intermedios fueron la correa de transmisión que enlazó a las oficinas centrales con las escuelas y también el escenario para reunir los reportes de las escuelas y enviarlas a las oficinas centrales.

En los niveles sub-nacionales, se efectuaban sesiones informativas de orientación. De manera conjunta, el DepEd y G-Watch convocaban a funcionarios del DepEd y a miembros de OSC (principalmente de las GSP y BSP) de los niveles divisionales y distritales para orientarlos sobre el programa de entrega de libros para el año en curso. En esas sesiones de orientación, los participantes obtenían información acerca de:

- La política del DepEd con respecto a los libros de texto y a la participación de las OSC.
- La cantidad total y por título de los libros de texto que se habían adquirido y que se iban a entregar.
- El itinerario de entregas.
- El sistema de coordinación y de reporte.
- Los roles y responsabilidades de todos los actores participantes.

Los funcionarios del DepEd y las OSC de los niveles intermedios transmitían la información a las escuelas por medio de sus respectivas contrapartes locales que habían sido asignadas para el Cuento de los Libros de Texto. El DepEd generalmente designaba a funcionarios encargados de tareas de suministro o a directores de escuela para acompañar a los monitores civiles como personal autorizado para recibir los libros. Mientras que en la sociedad civil, quienes se hacían cargo del monitoreo eran los coordinadores de BSP y GSP en las escuelas (que a menudo eran maestros), los dirigentes de las Asociaciones de Padres-Maestros y Comunidades (Parents-Teachers-Community Association, PTCA por sus siglas en inglés), así como las OSC locales.

El monitoreo del Cuento de Libros de Texto reveló que el último tramo de la distribución, desde los distritos a las escuelas, era un cuello de botella grave. Los proveedores sólo eran responsables de entregar los libros de texto de educación básica a las oficinas distritales. En la mayoría de los casos, los libros de texto se quedaban en las bodegas de las oficinas distritales, ya que no se contaba con los recursos para pagar los costos que implicaba distribuir los libros de texto a las escuelas, sobre todo a las más remotas. Supuestamente, este costo debía estar incluido en el presupuesto de la oficina distrital del DepEd, pero las entregas competían con otras prioridades (en un contexto donde las escuelas remotas tenían poco peso e influencia ante las autoridades distritales). En las primeras rondas del Cuento de Libros de Texto, se reportó que 21% de los libros de texto entregados a distritos de bajos ingresos no había llegado a las escuelas a las que estaban destinados debido al mal estado de los caminos y a la falta de fondos para transportar los libros.<sup>33</sup>

En respuesta a esta situación, G Watch y el DepEd se asociaron con la embotelladora Coca Cola para la tercera ronda del Cuento de Libros de Textos (2005) con el fin de ampliar el esfuerzo de distribución de los libros desde los distritos hasta las escuelas de educación básica. Con su gran flota de camiones de reparto, la empresa transportó libros de texto a todos los rincones del país, incluyendo escuelas ubicadas en comunidades muy remotas.

---

33 Tomado del reporte de Government Watch sobre la ronda 3 del Cuento de Libros de Texto.

La cuarta ronda del Cuento de Libros de Texto (2006–2007) tomó medidas adicionales para enfrentar el problema de la distribución de los libros al lanzar un programa llamado Caminata por los Libros de Texto. Esta iniciativa movilizó a actores claves tanto de las comunidades como de las escuelas para colaborar en la distribución de libros de texto desde las oficinas distritales hasta las escuelas. Ante la restricción de recursos, se efectuó un “*bayanihan*” (una tradición filipina en que la comunidad coopera para apoyar a quienes necesitan ayuda) para animar a actores claves locales a colaborar en la entrega de libros de texto.

La Caminata por los Libros de Texto también constituyó una oportunidad para concientizar acerca de temas de educación y de combate a la corrupción. Las escuelas organizaron distintas actividades para atraer la atención de la gente: algunas efectivamente organizaron una caminata para llevar libros a sus planteles, mientras que otras crearon cadenas de personas que iban pasándose los libros, transportándolos en carretas de campesinos impulsadas por un *carabao* (búfalo de agua) u organizando eventos comunitarios en plazas públicas.

## Revisando los resultados del Cuento de Libros de Texto hasta 2007

El Cuento de Libros de Texto ha sido ampliamente reconocida como una iniciativa sumamente exitosa. Con un modesto financiamiento internacional, fue capaz de organizar una iniciativa de alcance nacional que fue la primera de su tipo en Filipinas. Esta campaña contribuyó, además, a reducir el precio unitario de los libros de entre Php80 y Php120 en 1999 a entre Php30 y Php45 en 2006–2007. También ayudó a mejorar la calidad física de los libros de texto y a acortar el ciclo de contratación de 24 meses a un promedio de 12 meses.<sup>34</sup>

Además, esta iniciativa produjo sustanciales ahorros de recursos gubernamentales al prevenir corrupción y fugas de recursos. Se estima que el Cuento de Libros de Texto logró ahorrar Php151 millones o sea cerca US\$3.6 millones (Van der Linden 2008) en 2007.<sup>35</sup> Si se comparan estos ahorros con los costos de operación de las OSC que ese año participaron en el Cuento de Libros de Texto ((US\$66,000: \$22,555 de un apoyo financiero otorgado por el Fondo de Colaboración para la Transparencia (Partnership for Transparency Fund PTF) y \$43,180 como una contribución de la contraparte, la mayor parte en especie), los beneficios superan por mucho a los costos.<sup>36</sup> Un estudio independiente llegó a la conclusión de que

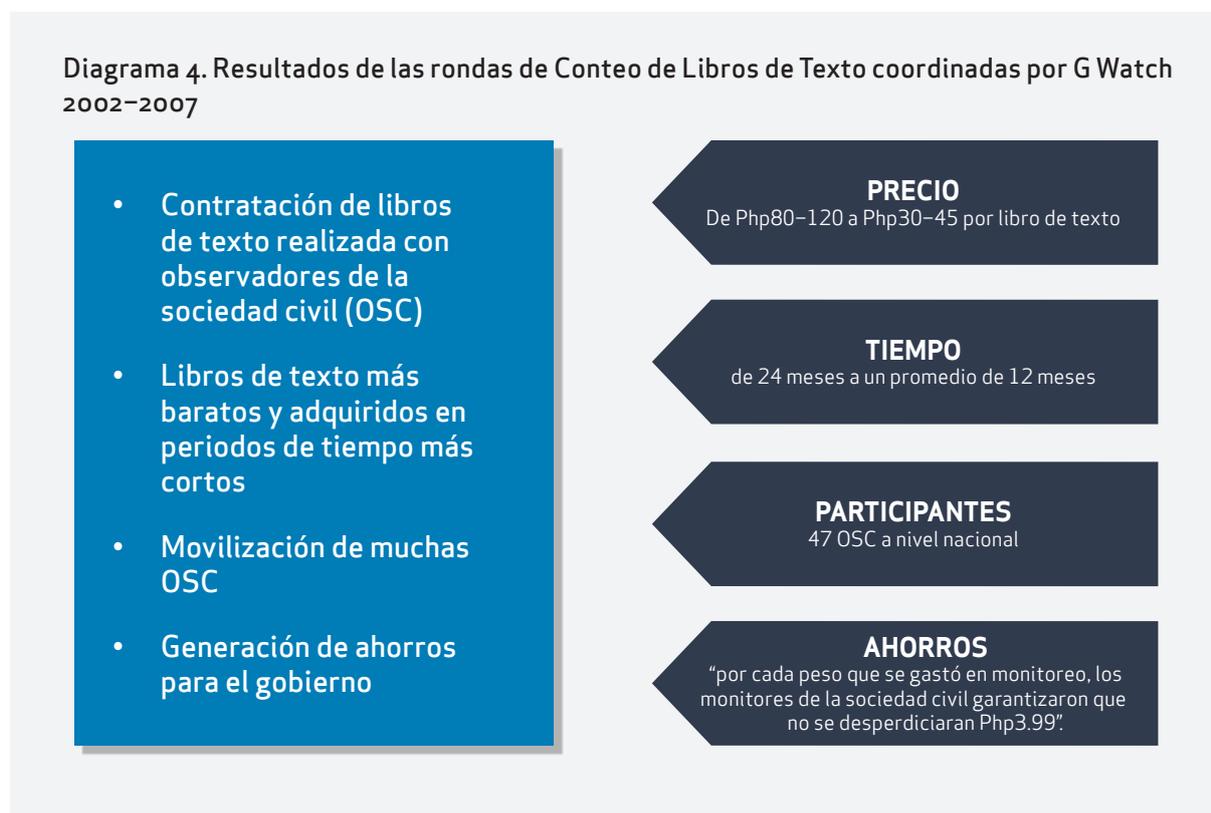
---

34 Basado en información computarizada de DepEd y validada por G-Watch.

35 El autor proporciona la siguiente explicación para el estimativo que ha realizado: en la situación ex ante, 40% de los libros de texto, con un valor de P542, no habrían llegado a las oficinas distritales del DepEd. En la ronda 4 del Cuento de Libros de Texto se cubrió 70% de las entregas a las oficinas distritales y escuelas públicas y se verificó que se entregó la totalidad de los libros, con un valor de P379. Si se supone que en el 30% restante de las entregas (no monitoreadas), aún prevalecía la situación ex ante (es decir: la cantidad de libros no contabilizados permanecía en los niveles previos al Cuento de Libros de Texto, un estimativo conservador) y que en el segmento entre las oficinas distritales y las escuelas, se seguía extraviando 21% de los libros (otra vez, un estimativo conservador, tomando en cuenta la experiencia de la Caminata por el Libro de Texto) entonces el valor de los libros adicionales ya contabilizados sería P151 (P542 million x .70 x .40).

36 Ibid.

“por cada peso que se gastó en monitoreo, los monitores de la sociedad civil garantizaron que no se desperdiciaran Php3.99” (Gregorio 2006).<sup>37</sup>



Además, la iniciativa también contribuyó a mejorar la percepción pública sobre el DepEd. Si bien antes de 2000, DepEd era considerado como una de las dependencias más corruptas del gobierno, en 2009 pasó a ser visto como una de las menos corruptas.<sup>38</sup> Este cambio coincide con el periodo en el que se introdujo el Conteo de Libros de Texto que, junto con otras reformas, contribuyó a abrir los procesos de contratación mediante la aprobación de la Ley de Reforma de Contratación de Bienes y Servicios Gubernamentales (Government Procurement Reform Act, GPRA, por sus siglas en inglés)

37 Gregorio (2006) explica esta gráfica de la siguiente manera: durante el Conteo de Libro 3 las funciones de coordinación de G-Watch costaron a grosso modo Php1.025 millones. Si esta cifra se duplica para dar cuenta de lo que gastaron en el campo las organizaciones de la sociedad civil que colaboraron en el proceso (transporte, costos, alimentos y tiempo), da como resultado que por todo el monitoreo costó Php2.05 million. For Textbook Count 3, the Department of Education procured 1,269,617 textbooks worth Php63.070 million (incluyendo costos de entrega). En promedio, los monitores de la sociedad civil firmaron 65% de todos los Recibos de Inspección y Aceptación (IAR). Un IAR equivalía a un sitio de entrega. Suponiendo que 65% de todos los libros de texto se entregaron a esos sitios de entrega, los monitores de la sociedad civil le dieron seguimiento o aseguraron la entrega de libros por un valor de Php40.995 millones. La Junta Gubernamental de Políticas de Procuración (Government Procurement Policy Board, GPPB) había estimado que 20% se perdía a la corrupción. Ahora bien, 20% de Php40.995 es Php8.199. Por ende, por cada peso gastado en monitoreo, los monitores de la sociedad civil aseguraron que no se malgastaran Php3.99, lo cual, incluso por parámetros empresariales representa un buen rendimiento.

38 Basado en la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Pulse Asia realizada en 2009.

El Cuento de Libros de Texto movilizó a 47 OSC en los niveles nacional y local. De manera subsecuente, varias de éstas han emprendido sus propias iniciativas de monitoreo, siguiendo el enfoque del Cuento de Libros de Texto.<sup>39</sup> G-Watch también amplió su colaboración con el DepEd, emprendiendo iniciativas similares en áreas críticas. Y el Cuento de Libros de Texto se ha convertido en el modelo básico de G-Watch, que ha inspirado otras acciones de monitoreo en las que colaboran unidades de gobiernos y OSC locales.

El Cuento de Libros de Texto contribuyó a mejorar la eficiencia y la efectividad de la implementación de un programa gubernamental específico. Impidió que hubiera corrupción y fugas de recursos, ya que se erradicaron problemas de corrupción que habían sido reportados en el pasado (como entregas fantasmas), asegurando el uso correcto de recursos públicos. Asimismo, este proceso logró que tanto funcionarios como procesos del DepEd se abriesen a la supervisión externa efectuada por actores de la sociedad civil que colaboraron para tal propósito.

## Después del Cuento de Libros de Texto: Cambios contextuales en materia de gobernanza (2007–2011)

En el año 2007, las OSC le entregaron informalmente al DepEd la coordinación del monitoreo de la entrega de libros de texto. En ese momento, había presiones para que el Cuento de Libros de Texto se volviese auto sostenible. Tras cinco años de apoyo, los donantes internacionales decidieron que ya no seguirían contribuyendo con fondos para esa iniciativa.<sup>40</sup> Mientras, G-Watch había decidido que no podía seguir a perpetuidad como coordinador del Cuento de Libros de Texto, además de que había recibido solicitudes para monitorear otros servicios y programas.<sup>41</sup>

Cuando G-Watch concluyó su participación, no se dio ningún proceso estructurado para transitar hacia una nueva coordinación de las OSC. Aunque la cuestión de la sostenibilidad se planteó en las sesiones de resolución de problemas en el 2006, las partes interesadas no se pusieron de acuerdo en torno a un nuevo enfoque. La falta de una respuesta decisiva puede explicarse, al menos en parte, por la partida del Subsecretario Luz, quien había hecho suya la causa del Cuento de Libros de Texto.<sup>42</sup> Después de dejar su cargo en el DepEd en 2005, el proyecto continuó contando con el apoyo de los más altos funcionarios del DepEd, pero sin que se trazaran directrices, papel que antes había cumplido Luz.

Después de la cuarta ronda del Cuento de Libros de Texto, tampoco estaba claro cómo se iba a coordinar la participación de las OSC en el Programa de Entrega de Libros de Texto. La participación de las OSC había disminuido y ya no era tan amplia. El DepEd continuó invitando a G-Watch y a otras OSC con sede en Manila a las licitaciones para adjudicar los contratos de los libros de texto, así como a inspecciones de

---

39 Estas iniciativas incluyen *Bantay Eskwela* de Procurement Watch (Observatorio de Procuración), que monitorea proyectos de construcción y muebles escolares; el monitoreo que realiza NAMFREL de medicamentos en el Departamento de Salud (DoH) y CheckMySchool (ChecaMiEscuela) de ANSA-EAP, que valida datos de escuelas y publicita reportes de problemas a nivel de escuela (los cuales se financian por crowdsourcing).

40 Las principales entidades financiadoras fueron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Colaboración para la Transparencia (Partnership for Transparency Fund (Partnership for Transparency Fund, PTF)).

41 Fue durante este periodo que hubo un cambio en el liderazgo de G-Watch. El entonces coordinador, Redempto Parafina, se integró al recientemente creado ANSA-EAP, y Joy Aceron, quien hasta entonces era una investigadora asociada en G-Watch, se hizo cargo de la coordinación.

42 El artículo de Rushda Majeed (2011) abordó este factor de manera más extensa que cualquier otro estudio que intentó explicar tanto el éxito como las debilidades del Cuento de Libros de Texto.

bodegas. No es fácil establecer qué tan amplia ha sido la colaboración, pero diversas fuentes, incluyendo a aquellas entrevistadas para este estudio, consideran que la participación de las OSC en la supervisión de las tareas de contratación pública ha declinado, tanto en el DepEd como más en general.

G-Watch mantuvo su compromiso de colaboración con el DepEd entre 2007 y 2013, participando esporádicamente en el monitoreo de libros de texto, así como en otros proyectos para cubrir servicios críticos y atender retos estratégicos relacionados con la sostenibilidad de las acciones de monitoreo efectuadas por OSC. Algunas iniciativas han incluido el establecimiento de Ejes Locales (*Local Hubs*) con la idea de incrementar la capacidad de la sociedad civil a nivel sub-nacional, en respuesta a vacíos identificados durante los procesos de Conteo de Libros de Texto. Estas actividades de construcción de capacidades incluyeron: sesiones de resolución de problemas a nivel local y acciones descentralizadas de facilitación en materia de monitoreo a nivel de escuela. Otras iniciativas incluyeron el Proyecto de Protección a la Contratación (Protect Procurement Project, PRO), que buscaba institucionalizar programas para la sociedad civil en materia de construcción de capacidades para monitorear acciones de contratación; y la expansión de la iniciativa *Bayanhinang Eskwela* (Heroísmo en Escuelas) que apoyaba el monitoreo comunitario de proyectos que se efectuaban desde las escuelas.

En retrospectiva, el cambiante clima político que imperó durante 2006 y 2007 podría explicar por qué cambió el papel de G-Watch, que pasó de coordinar un programa de monitoreo independiente de alcance nacional a ser un mero participante en iniciativas de auditoría social a pequeña escala. Durante este período, el gobierno de la presidente Gloria Macapagal-Arroyo enfrentó una crisis y tuvo que hacer frente a acusaciones de fraude electoral y corrupción a gran escala. En el Congreso, la oposición presentó varias denuncias con miras a entablar un juicio político contra la Presidente. Casi a diario, había manifestaciones y campañas de OSC, así como movimientos sociales, que pedían su renuncia. Los alegatos en contra de su familia se convirtieron en un tema central de la cobertura de los medios, copando los titulares de los periódicos y los programas de noticias.

En julio de 2005, un grupo en el gabinete presidencial partidario de impulsar reformas (que más tarde se conocería como “Hyatt 10”) dejó el gobierno e hizo un llamado para que Arroyo renunciara, basándose en lo que ellos llamaron su “política de supervivencia”. Lo complejo de la situación política puso en jaque la supervivencia de las reformas gubernamentales (PCIJ 2005). En el DepEd, la convulsión política causó la baja del subsecretario Luz (PCIJ 2006), quien era cercano al grupo Hyatt 10. En ese contexto, una iniciativa vigorosa dirigida a combatir la corrupción, como el Conteo de Libros de Texto, quizás no hubiera sido creíble o incluso viable. La mayoría de las iniciativas en este período fueron algunos espacios de auditoría social independientes, que actuaban en silencio y en alianza con funcionarios medios que ya habían trabajado en el pasado con la sociedad civil.

Mientras, el DepEd reportó que el Conteo de Libro de Texto continuaba, pero que ahora el gobierno controlaba tanto el reclutamiento de monitores de las OSC como la integración de los reportes que se hacían a nivel escuela. Entre 2008 y 2012, usando sólo datos del gobierno, las OSC continuaron cubriendo entre el 70% y el 85% de los puntos de entrega de los libros de texto. Sólo unas cuantas áreas que estaban siendo cubiertas por proyectos subsiguientes de G-Watch (como Ejes Locales y *Bayanihinang Eskwela*) y hasta cierto punto escuelas cubiertas por otras iniciativas de monitoreo educativo, como Revisa Mi Escuela (Check My School),<sup>43</sup> disponían de fuentes de información independientes para validar los reportes del DepEd.

---

43 Traducido por la autora. Además, según John Adrich Telebrico, aunque los monitores de CMS le preguntan a las escuelas si los libros de texto ya han sido entregados, no necesariamente monitorean las entregas como tales.

Los funcionarios del DepEd reconocían que la falta de validación representaba un problema. En una entrevista, Benjie Caburnay, representante de la Secretaría del Consejo de Materiales Educativos del Departamento de Educación (IMCS), que había participado en el Conteo de Libros de Texto cuando éste había sido coordinado por G-Watch, señaló

El espacio que corresponde a las OSC en el Recibo de Inspección y Aceptación (IAR) puede ser firmado por un representante de una OSC o una autoridad barangay [dirigente local]. Cuando estuvimos revisando los IAR, el espacio correspondiente a las OSC aparecía firmado en algunos IAR. Sin embargo, no se indicaba la filiación organizativa. Desconocemos quién lo firmó. Desconocemos la filiación de quien lo firmó –si corresponde a una OSC o a barangay. A veces, sólo vemos una firma, sin el nombre.<sup>44</sup>

En estas condiciones, a partir de 2008 ya no existía ninguna garantía de que hubiese una supervisión independiente del Conteo de Libros de Texto. A diferencia de las rondas en las que G-Watch había coordinado la participación de las OSC, desde entonces, éstas no han recibido orientación específica alguna, ni información independiente y detallada acerca de las entregas (ej.: cantidad de libros de texto, fecha de entrega). Así, aún cuando las firmas en los IAR provienen de los representantes de OSC, no existe evidencia de que éstos estuviesen debidamente informados acerca de lo que les correspondía revisar antes de firmar. Más aún, no se dispone de medios para verificar los datos del DepEd relativos a la cobertura que han realizado las OSC, ya que las copias de los IAR correspondientes a las OSC no han sido integradas.

De manera similar, no hay mecanismos independientes para validar el costo promedio unitario de los libros de texto. En respuesta a una averiguación de G-Watch en 2011, la Secretaría del Consejo de Materiales Educativos del Departamento de Educación (IMCS) reportó que, por lo general, el costo promedio unitario se había mantenido en tasas similares a las del periodo 2006–2007 (Php30 a Php45). De acuerdo con estos datos, el costo promedio unitario de la impresión y entrega de los libros de texto habría oscilado entre Php31 y Php43 en el periodo 2008–2009 y entre Php35 y Php60 en el periodo 2009–2010.

Además del asunto de la validación, valdría la pena revisar el incremento del costo promedio unitario de un texto en particular (HS I-IV, Ciencia y tecnología), el cual pasó a Php60 en el periodo 2009–2010, y establecer si dicho incremento fue resultado de la inflación o si constituye un retroceso con respecto a los logros obtenidos por el Conteo de Libros de Texto. Por lo pronto, el DepEd aún tiene que proporcionar datos relativos a las entregas de libros realizadas desde 2011 hasta preséntela actualidad.<sup>45</sup> Esta situación plantea cuestiones relativas a si las mejoras logradas mediante esa iniciativa en materia de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas se han perdido tras la partida de G-Watch, y, si no es así, sobre cómo hacerlas sostenibles una vez que la iniciativa haya terminado.

En tanto iniciativa de auditoría social que empleó como estrategia la integración vertical, el Conteo de Libros de Texto fue una experiencia exitosa mientras G-Watch estuvo a cargo de la coordinación de las OSC. Sin embargo, la integración vertical puede adoptar distintas formas y combinar de manera diferente

---

44 Entrevista con funcionarios del Secretariado del Consejo de Materiales Didácticos (Instruction Materials Council Secretariat), 7 de abril de 2015.

45 Vale la pena notar que el acceso público a la información sobre el desempeño de la entrega de libros de texto se ha vuelto, en general más difícil después de que G-Watch se retiró del programa. A diferencia del período en que el propio G-Watch tenía la información, actualmente una solicitud puede tomar meses en ser atendida. Una de las razones que DepEd suele dar para ello es la ausencia de personal específicamente encargado de integrar la información. Ante la falta de un proceso por el cual se esperaría que el DepEd informe acerca de su desempeño, no parece haber ninguna presión para que el DepEd examine más de cerca estos datos relativos a su desempeño, que, por otra parte, eran una muestra del éxito del Conteo de Libros de Texto.

prácticas y niveles de implementación específicos, según el contexto y los objetivos de cada iniciativa. De ahí que, para entender y evaluar estas experiencias, sea muy importante rastrear dicha variabilidad. La siguiente sección presenta una herramienta de mapeo, diseñada analizar estas diferencias, y la aplica al caso del Conteo de Libros de Texto.

## Mapeando el Conteo de Libros de Texto: Deconstruyendo la integración vertical en términos de intensidad y cobertura

Las estrategias empleadas por la sociedad civil para influir en las políticas públicas actuando en distintos niveles de gobierno pueden incluir una gama muy amplia de acciones. Debido a que iniciativas estratégicas como el Conteo de Libros de Texto pueden combinar múltiples tipos de acciones cuya intensidad y cobertura geográfica varían en cada etapa específica, resulta útil mapearlas de manera sistemática.

La Matriz de Mapeo de Escalamiento de Rendición de Cuentas (Scaling Accountability Mapping Matrix), elaborada por Jonathan Fox, permite observar en las siguientes dos gráficas los tipos de acciones emprendidas por el Conteo de Libros de Texto entre 2003 y 2007. La matriz busca guiar la documentación y análisis de los procesos de integración vertical. De por sí, los procesos en que la sociedad civil “conecta los puntos” articulando niveles administrativos con regiones geográficas tienden a ser disparejos. Así, uno de los objetivos de esta matriz es explicitar cómo varían estas distintas iniciativas en materia de cobertura.

Esta herramienta ofrece una manera accesible de mapear la escala, cobertura e intensidad de las acciones realizadas. Las celdas sombreadas identifican el tipo de acción y el nivel en que fue ejecutada, mientras que el color del relleno indica la intensidad de la participación cívica en cada nivel, para cada repertorio de acción, de tal modo que los tonos más oscuros indican una participación más intensa. De esta manera, la herramienta permite ver no sólo el poder que la sociedad civil logra a manera de contrapeso en distintos niveles de gobierno, sino que también toma en cuenta tanto la variación como la intensidad de las acciones emprendidas en cada nivel.

Como tal, la herramienta tiene dos componentes: uno relativo a la construcción de una ciudadanía participativa y organizada (“*constituencies*”) en los distintos niveles y otro relacionado con el interfaz con el Estado. El cuadro 5A rastrea los esfuerzos del Conteo de Libros de Texto para construir una ciudadanía participativa, mientras que el cuadro 6 mapea su interacción con el gobierno.

### **La construcción de una ciudadanía participativa**

Como se indica en el cuadro 5A, la labor que realizó el Conteo de Libros de Texto en materia de construcción de una ciudadanía participativa fue más intensa en los niveles nacional y local, mientras que hubo menos monitoreo en el nivel provincial (que, como se dijo anteriormente, se abordó después con el programa de Ejes Locales). Esta iniciativa movilizó hasta 47 OSC en los niveles nacional y local.

En concordancia con el cuadro 5, una evaluación que se realizó para establecer la contribución de G-Watch a la eficiencia y efectividad del programa de entrega de libros de texto del DepEd (Van der Linden 2008), halló que el eslabón más débil del Conteo de Libros de Texto se encontraba en el nivel provincial, mientras que su capacidad de monitoreo era más fuerte en los niveles local y nacional.

Hubo construcción de coaliciones intersectoriales a nivel nacional, con G-Watch vinculando una amplia gama de organizaciones, incluyendo ONGs que trabajan en materia de transparencia y rendición de cuentas, ONGs que actúan en temas de desarrollo, OSC dedicadas al monitoreo electoral y organizaciones de scouts. En el nivel local, las organizaciones de scouts se vincularon con organizaciones que agrupan a

**Cuadro 5A. Matriz para mapear rendición de cuentas en múltiples escalas: construcción de una ciudadanía participativa**

Actividad en materia de construcción de ciudadanía participativa	Nivel de acción				
	Local (comunidad/ escuela)	Distrito/ municipio	Estado/ provincia	Nacional	Internacional
Organización/ concientización en grupos de base	Dark Blue	Light Blue	Light Blue	Dark Blue	White
Construcción de coaliciones entre sectores ciudadanos ya organizados y con intereses o identidades compartidas	Dark Blue	Dark Blue	Light Blue	Dark Blue	White
Construcción de coaliciones intersectoriales	Dark Blue	Dark Blue	Light Blue	Dark Blue	White
Acciones/ protestas colectivas masivas	White	White	White	White	White
Estrategia de educación dirigida al público	Light Blue	White	Dark Blue	Dark Blue	White
Monitoreo independiente de la implementación de políticas por parte de las OSC	Dark Blue	Light Blue	Light Blue	Dark Blue	Light Blue
Intercambio horizontal de experiencias/ deliberaciones	White	Light Blue	White	Dark Blue	White
Proceso participativo para que OSC desarrollen una política alternativa	White	White	White	Light Blue	White
Uso estratégico de TIC para la construcción de sectores ciudadanos participativos	White	White	White	White	White

**Cuadro 5B. Matriz para mapear rendición de cuentas en múltiples escalas: interfaces con el Estado**

Interfaz con el Estado	Nivel de acción				
	Muy local (comunidad, aldea, escuela)	Distrito/ municipio	Estado/ provincia	Nacional	Internacional
Incidencia pública -autoridades ejecutivas	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Dark Blue	White
Incidencia pública – legislatura (consejo municipal, legislatura subnacional, parlamento)	White	White	White	White	White
Recurso legal (basado en casos o litigio estratégica)	White	White	White	White	White
Participación en "espacios invitados" [compartidos pero controlados por el gobierno]	White	White	White	Light Blue	White
Participación en "espacios reclamados" [compartidos con el gobierno, creados en respuesta a iniciativa de OSC]	Light Blue	Light Blue	Light Blue	Dark Blue	White
Colaboración con dependencias públicas de rendición de cuentas (ombudsman, oficinas de auditoría, comisiones de derechos humanos)	White	White	White	Light Blue	White

maestros y padres de familia, autoridades barangay, organizaciones comunitarias de base y otras. Aunque a nivel regional hubo esporádicamente trabajo en redes, éste se efectuó principalmente para actividades específicas que implementó G-Watch, como reuniones de información y orientación. En posteriores compromisos de colaboración entre G-Watch y el DepEd, la atención se ha centrado en estos niveles regionales/sub-nacionales con el fin de apoyar la coordinación del monitoreo que efectúan las escuelas.

La labor de concientización y educación del público que realizó G-Watch, plasmada en la cobertura que los medios de comunicación efectuaron de su presentación y reporte públicos al final de cada ciclo de monitoreo, se concentró en el nivel nacional. A pesar de que algunas comunidades buscaron cobertura mediática local para la Caminata por los Libros de Texto, no hubo divulgación pública de hallazgos en esa etapa. La labor más intensiva en materia de educación del público consistió en reuniones de información y orientación para coordinadores y monitores a nivel provincial.

### **La interfaz con el Estado**

El Conteo de Libros de Texto sirvió de manera indirecta como una iniciativa de defensoría, al apoyar a los funcionarios del DepEd que favorecían mayor participación, transparencia y rendición de cuentas, a la vez que proporcionaban evidencia que podrían usar para constreñir a funcionarios corruptos. Las sesiones conjuntas de resolución de problemas, así como la cobertura mediática al final de cada ciclo de monitoreo, también contribuyeron a presionar al DepEd y a otras dependencias relevantes para que respondiesen por cuestiones que se identificaron por efecto de la iniciativa.

## **Aprendizajes derivados de la experiencia del Conteo de Libros de Texto y perspectivas a futuro**

Durante el periodo de tiempo en el que G-Watch coordinó el Conteo de Libros de Texto, el proceso de monitoreo efectuado mediante la integración vertical validó tanto los reportes oficiales sobre las entregas como la cobertura que realizó la sociedad civil. Posteriormente, el DepEd no se hizo cargo de dichas tareas ya que los funcionarios oficiales argumentaron que mantener distancia con respecto a las OSC era fundamental para asegurar un monitoreo independiente.

Por su parte, G-Watch trató de convencer al DepEd de encontrar maneras para lograr que la participación de las OSC fuese sostenible sin necesidad de financiamiento internacional. Se sugirió otorgarle funciones de supervisión a las unidades del DepEd que estaban encargadas de coordinar el monitoreo de la implementación del programa con la sociedad civil. También se señaló la necesidad de que el gobierno jugase un papel más sustancial, promoviendo la participación de las OSC (G-Watch 2014).

Debido a que el gobierno del presidente Aquino hizo hincapié en la buena gobernanza y la participación ciudadana, la burocracia empezó a reconocer que las dependencias gubernamentales podían y debían coordinarse con la sociedad civil en áreas como el monitoreo de programas públicos. Se espera así que el Servicio de Contratación del DepEd eventualmente se encargue de desempeñar dicha función. Además de contribuir a establecer este rol de coordinación, G-Watch está promoviendo la adopción de una estrategia para institucionalizar una campaña de monitoreo exhaustiva a nivel de las escuelas en la que las unidades oficiales a nivel de división estén a cargo de tareas de coordinación y promoción (G-Watch 2014).

Para iniciativas como el Conteo de Libros de Texto y programas para promover concertación como G-Watch, es importante aprender de experiencias pasadas, ya que ello permite seguir mejorando acciones futuras en el campo de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en general. Tal como se ha mostrado aquí, al rendir cuentas de los resultados y logros de una cierta iniciativa, vale la pena ahondar

en detalles sobre la participación de la sociedad civil a la luz de los cambios de contexto en que sucede la gobernanza. La experiencia del Conteo de Libros de Texto ofrece una serie de aprendizajes importantes con respecto a las acciones que realiza la sociedad civil para asegurar la efectividad de la implementación de programas de gobierno específicos.

### **La colaboración constructiva puede facilitar la apertura gubernamental**

Como método alternativo de incidencia, una iniciativa de monitoreo de la sociedad civil puede optar por la colaboración constructiva para abrir procesos gubernamentales críticos, como las licitaciones y el monitoreo del desempeño institucional. Un acercamiento libre de confrontación puede persuadir a los funcionarios públicos –que suelen ser cautelosos ante gente de fuera– de los beneficios de trabajar con la sociedad civil y darle acceso a procesos y documentos.

G-Watch se valió de una estrategia de colaboración constructiva para identificar y desarrollar alianzas potenciales al interior de la burocracia. Inicialmente, G-Watch “escaneó” al personal del DepEd para identificar posibles aliados, tomando en cuenta la trayectoria del servidor público. En el curso de los intercambios (en particular las sesiones de resolución de problemas y las acciones de seguimiento), algunos se convirtieron en contactos a los que la organización podía acudir. Más tarde, mandos medios y personal que participaron en el monitoreo también se convirtieron en aliados que darían información sobre oportunidades que permitían profundizar la colaboración. Esas relaciones, una vez establecidas, se convirtieron en alianzas para impedir casos específicos de corrupción. Por ejemplo, funcionarios oficiales informaron de manera discreta a G-Watch acerca de los intentos por parte de algunos políticos de intervenir en los procesos de contratación para favorecer a ciertos oferentes. Posteriormente, se buscó el apoyo de estos reformadores para lograr que esfuerzos que buscaban fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas a largo plazo pudiesen ser sostenibles.

Mientras los aliados en las altas esferas gubernamentales son más vulnerables a cambios que ocurren en el contexto político (como fue el caso del Subsecretario Luz), las alianzas con mandos medios de mentalidad reformista han probado ser más duraderas. Lejos de las disputas al interior de las élites, alianzas con reformadores como el director de Servicios de Contratación siguen generando ganancias pequeñas, pero concretas.

### **El monitoreo que la sociedad civil realiza mediante integración vertical resulta difícil de sostener con el paso del tiempo**

La experiencia del Conteo de Libros de Texto plantea el interrogante de cómo se pueden sostener acciones de monitoreo efectivo e independiente que realiza la sociedad civil. Después de que G-Watch dejó la coordinación de las OSC, no se ha podido contar con confirmaciones independientes y confiables de los reportes oficiales sobre la entrega de libros. Queda pendiente encontrar una solución a esta cuestión.

En el caso del Conteo de Libros de Texto, hay varias razones por las cuales la coordinación de la sociedad civil no fue sostenible. Primero, los donantes ya no estaban dispuestos a apoyar las mismas actividades tras cuatro rondas de monitoreo a lo largo de seis años. Además, G-Watch había recibido solicitudes para efectuar otras acciones de monitoreo. Y, por último, el contexto político se había vuelto desfavorable para una colaboración altamente visible entre gobierno y OSC.

Además de las conversaciones infructuosas con el gobierno, G-Watch intentó convencer a los GSP y BSP de hacerse cargo de la supervisión a nivel nacional, ya que ellos son auto-sostenibles y cuentan con

la cobertura geográfica requerida. Pero estas organizaciones no tenían iniciativas de incidencia pública dentro de su mandato o su competencia.

Actualmente G-Watch sigue buscando vías alternativas para monitorear al DepEd mediante una participación de la sociedad civil que sea sostenida y tenga alcance nacional. La propuesta de sostenibilidad de G-Watch se basa en establecer mecanismos de monitoreo en todas las divisiones del DepEd. Esos mecanismos estarían encabezados por un cuerpo formado por representantes del gobierno y de OSC, el cual integraría los resultados del monitoreo y también respondería a las recomendaciones efectuadas. Por su parte, los Ejes Locales se dedicarían a habilitar un monitoreo efectivo a nivel de escuelas sirviendo como correa de transmisión de información y de los resultados del monitoreo, promoviendo además que el gobierno responda a tiempo. Esta estrategia aún no ha logrado obtener el apoyo definitivo de los actores claves. También persiste la interrogante de si una estrategia semejante podría asegurar efectivamente la independencia y autonomía de las OSC.

### **Las fortalezas y limitaciones de un monitoreo verticalmente integrado y acotado por parte de la sociedad civil**

El Conteo de los Libros de Texto mostró cómo una iniciativa de auditoría social focalizada y acotada (esto es: que cubre un servicio específico durante cierto período de tiempo) puede obtener resultados tangibles. Antes de la implementación de esta iniciativa, el DepEd era percibido como una de las dependencias gubernamentales más corruptas, mientras que ahora, de acuerdo con encuestas de opinión, figura consistentemente entre las dependencias gubernamentales más confiables.<sup>46</sup> Los precios de los libros de texto se han mantenido relativamente bajos. Antes, el DepEd solía ser inaccesible para la sociedad civil, y ahora está buscando insumos de esta última para operacionalizar medidas de transparencia y establecer directrices generales en materia de políticas de gobierno abierto.

Sin embargo, este caso muestra también los límites de este enfoque. Aún cuando el monitoreo independiente tuvo éxito en asegurar que los libros de texto apropiados se entregasen a tiempo a los estudiantes, la sostenibilidad del proyecto sigue siendo una interrogante.

Pareciera que para mantener los logros de la iniciativa, los actores civiles y gubernamentales tendrían que efectuar un mismo ciclo de acciones, repetitivo, normal y predecible, como sucede con procesos de gobierno habituales. Esta presión para que haya una acción mecánica y repetitiva plantea cuestiones acerca de una eventual “burocratización” de la acción de la sociedad civil que, a su vez, puede poner en tela de juicio la capacidad de ésta para innovar y experimentar.

### **La capacidad de la sociedad civil para “pivotar” es fundamental para enfrentar asuntos sistemáticos mediante enfoques integrados**

La integración vertical subraya la importancia de adoptar un enfoque integrado y estratégico (es decir, una combinación de acciones y enfoques en múltiples niveles) para enfrentar tanto los síntomas como las causas subyacentes de un problema (Halloran 2014). Los cambios de estrategia a lo largo del tiempo, y a

---

46 En las Encuestas Nacionales sobre Corrupción de Pulse Asia realizadas en 2009 y 2011, el DepEd aparecía clasificado como una de las dependencias menos corruptas. (véase <http://www.pulseasia.ph/UlatngBayan2009.html>). Para fines de 2000, tanto los medio como la comunidad que trabaja en el ámbito del desarrollo había reconocido los esfuerzos de DepEd para frenar la corrupción. Todo ello marca un fuerte contraste con la situación del DepEd documentada por los medios durante fines de los noventa.

su debido tiempo, apuntan hacia la relevancia del contexto político para poder explicar qué ocurrió, cómo y por qué, y también para divisar respuestas a ese contexto en particular.

Los desafíos que enfrenta el Conteo de Libros de Texto para sostener sus logros es explicable a partir de lo limitada que fue su enfoque hacia e mejoras más sistémicas de las políticas públicas, así como por su falta de vínculos fuertes con una gama más amplia de actores (como los medios, instituciones de fiscalización pública y contrapartes internacionales), lo cual hubiera permitido practicar una política de presión (“*pressure politics*”) cuando hizo falta. Pero como estrategia, el Conteo de Libros de Texto no contempló acciones de este tipo, sino que se basó en la premisa de la construcción colaborativa. Sin embargo, dada la complejidad de la dinámica de poder que subyace a las reformas para fortalecer la rendición de cuentas, el accionar de la sociedad civil debería valerse de distintos enfoques a medida que cambia el contexto. La sociedad civil debería mantener su capacidad para desarrollar su labor en un *continuum*: desde la gobernanza hacia la reforma de políticas, desde la colaboración constructiva hacia la política de presión, desde lo funcional e instrumental hacia lo transformativo.

Para iniciativas como el Conteo de Libros de Texto, el reto consiste en cómo lograr que su labor se inserte en una agenda estratégica más amplia, para asegurar que sus logros puedan sostenerse a largo plazo, y que atiendan no sólo los síntomas del problema, sino también sus causas más profundas. Para alcanzar este objetivo, hay que construir alianzas y coaliciones que, además de involucrarse en labores de monitoreo, participen también en campañas de incidencia. Para que un enfoque de construcción de coaliciones valga la pena, “las reformas institucionales a favor del empoderamiento tienen que estar impulsadas por coaliciones inter-sectoriales entre la sociedad y el Estado que se refuercen mutuamente y que están fundadas en la percepción de que se comparten intereses similares” (Fox 2004).

La implementación de estrategias de integración vertical genera capacidades y aprendizajes que pueden usarse para desarrollar nuevas iniciativas en otros sectores o regiones. G-Watch se ha desplazado hacia el tratamiento de las causas que subyacen a la corrupción y a los déficits de rendición de cuentas que existen en Filipinas. El recuadro 7 muestra algunos de los proyectos que G-Watch está realizando actualmente en el nivel local y que presentan grados parciales de integración vertical. Dichos proyectos tienen que ver con el monitoreo de procesos provinciales, ciudadanos o municipales (que llegan hasta los niveles barangay y comunitario) y que están vinculados con diálogos en torno a políticas en el nivel nacional promovidos por G-Watch, en colaboración con el programa de Democracia Política y Reformas (*Political Democracy and Reforms Program*, PODER) de la Escuela Ateneo de Gobierno.

Sin embargo, el establecimiento de iniciativas efectivas en materia de rendición de cuentas que se gesten de manera articulada en distintos niveles de gobierno no es una tarea fácil o sencilla. Ello implica enfrentar múltiples desafíos: cómo combinar estrategias de colaboración constructiva y de presión política; cómo conseguir y sostener logros tangibles, inmediatos e instrumentales, y a la vez contribuir a transformaciones sustanciales y reformas políticas; cómo desarrollar habilidades adicionales para la incidencia, investigación y educación cívica; como desarrollar vínculos con los medios, con dependencias públicas dedicadas a la fiscalización y con contrapartes internacionales, sin generar desconfianza entre aliados potenciales en cierta dependencia o unidad local de gobierno. También es importante considerar qué tipo de estructuras deben crearse para poder identificar cuándo hay que perseverar, cuándo hay que pivotar y cuándo hay que cambiar de estrategia.

Para cualquier organización que pretende realizar una labor cada vez más profunda y sustantiva en materia de rendición de cuentas, el aprendizaje es un elemento fundamental cuando se trata de enfrentar las causas de la corrupción y la ineficiencia gubernamental. Así, el establecimiento de espacios para examinar y

**Recuadro 7. Iniciativas de monitoreo local en el enfoque “integral” de G-Watch a la rendición de cuentas**

- Monitoreo de medicamentos en Dumaguete: desde la contratación gubernamental a nivel de ciudad al suministro de medicamentos en el nivel barangay.
- Monitoreo de subsidios de arroz en San Miguel, Bohol: distribución de los subsidios a nivel municipal y su uso a nivel de beneficiarios.
- Monitoreo de agua en Bohol y Sibagat: administración de agua en los niveles distrital y barangay, y proyectos sobre agua y cobro de pagos del servicio en el nivel municipal.
- Monitoreo de Turismo Comunitario Sustentable (CBST, por sus siglas en inglés) en Puerto Princesa: procesos de evaluación ambiental a nivel de ciudad y administración comunitaria y operaciones en lugares donde se realiza CBST.
- Monitoreo de Pagos de Usuarios Ambientales (EUF, por sus siglas en inglés) en Samal: recolección de EUF en centros turísticos así como asignación y utilización de dichos fondos.
- Monitoreo de infraestructura en Leyte del Sur, Bohol y Dumaguete: pequeños proyectos a nivel de provincia, municipio o ciudad en coordinación con el barangay donde dichos proyectos se llevan a cabo.
- Monitoreo de educación en Naga: asignación de presupuesto municipal y disponibilidad y uso de libros de texto y mobiliario, así como proyectos a desarrollar en aula a nivel de escuela.

reflexionar crítica y sistemáticamente sobre la labor realizada y para recabar aprendizajes y conocimiento derivados de experiencias pasadas, es vital para mejorar la labor de la sociedad civil.

Los intercambios y la interacción colaborativa con investigadores progresistas de todo el país parecen ser vías promisorias para la efectividad del proceso de aprendizaje. Este tipo de alianzas y enfoques innovadores a la generación y uso del conocimiento no sólo contribuye a la planeación estratégica y definición de orientación que realizan organizaciones locales. También influye en las normas, marcos conceptuales y establecimiento de agendas, incluso en el nivel internacional. Idealmente, estos procesos de aprendizaje deberían afectar las decisiones y acciones de actores internacionales claves, como donantes, instituciones que colaboran en materia de desarrollo y iniciativas multisectoriales internacionales, que, a su vez, deberían influir en las acciones tanto de los gobiernos como de la sociedad civil.

# Epílogo

## ¿Qué aprendizajes pueden derivar las estrategias que emplean la integración vertical de la experiencia del Conteo de Libros de Texto?

Por Jonathan Fox

El caso del Conteo de Libros de Texto arroja varias lecciones relevantes para entender de manera más general la dinámica de cuando OSC coordinan el monitoreo de políticas públicas en múltiples niveles de gobierno. Al analizar los roles específicos que las OSC han desempeñado en cada etapa del proceso, el estudio de Acheron logra identificar elementos claves que hicieron que el Conteo de Libros de Texto fuese exitoso: 1) una coordinación nacional, que permitió una supervisión independiente, un control en la calidad del monitoreo, así como la agregación de datos; 2) la combinación de la supervisión de cada eslabón en la cadena de suministro de los libros de texto (incluyendo contratación y producción) con una amplia cobertura geográfica, para así monitorear la distribución tal cual, acción fundada en organizaciones cívicas de base amplia; y 3) sesiones conjuntas entre OSC y funcionarios para la resolución de problemas, con la voluntad y capacidad para identificar y deshacer cuellos de botella en la distribución. Lo que sigue a continuación es una serie de propuestas, derivadas del diálogo continuo entre investigador y practicante.

**1) El monitoreo realizado por el Conteo de Libros de Texto identificó un eslabón débil en la cadena de suministro, hasta entonces invisible, y logró persuadir a los altos funcionarios de enfrentar las causas –no solo los síntomas- de las fallas en la entrega.**

La amplia cobertura geográfica del Conteo de Libros de Texto, que en su momento clímax alcanzó casi el 80% de los puntos de entrega, permitió que las OSC fuesen más allá de simplemente identificar problemas específicos en la entrega para lograr descubrir patrones sistémicos más amplios.<sup>47</sup> He aquí un ejemplo clave: en el proceso de monitoreo se distinguía entre puntos de entrega y la distribución de libros a nivel de escuela como tal. Ahora, por contrato, los proveedores debían distribuir los libros hasta los puntos de recepción de los distritos escolares, de tal modo que el monitoreo independiente de esta “última milla”, resultaba crucial. No obstante, el monitoreo realizado por el Conteo de Libros de Texto mostró que las autoridades distritales no tenían un presupuesto destinado específicamente a cubrir los costos de entrega a escuelas más remotas, por lo cual el esfuerzo para que los libros llegaran a estas últimas entraba a competir con otras prioridades distritales. Pero casi por definición, mientras más remota era una escuela, menos prioritaria era para las autoridades distritales, lo cual creaba el serio riesgo de que las cajas de libros se

---

<sup>47</sup> La mayor parte de las escuelas que el Conteo de Libros de Texto no cubrió parecen corresponder a regiones remotas y étnicamente diferenciadas: comunidades indígenas montañosas y la región Bangsamoro (musulmán) de Mindanao. Esta situación indica una de las limitaciones de haber dependido exclusivamente de organizaciones cívicas mainstream para contactar y colaborar con agrupaciones locales.

cubrieran de polvo en las oficinas distritales, en vez de llegarle a los estudiantes a tiempo para el inicio del año escolar.

En este contexto, la movilización de miles de niñas y niños scouts voluntarios a nivel de escuela, la organización de Caminatas para los Libros de Texto y el viajar en aventón (o “haciendo dedo”) en camiones de Coca-Cola con el fin de ayudar a completar esa “última milla”, contribuyó a compensar la habitual sub-representación de los intereses de las comunidades de las escuelas más remotas. En su mayor parte, esta solución adoptó la forma de acciones voluntarias efectuadas por grupos de base organizados, lo que a su vez planteaba la cuestión de la sostenibilidad. Este enfoque, basado en acciones voluntarias, no enfrentaba los problemas de la estructura institucional de incentivos subyacentes dentro del DepEd, tales como la sub-representación de las escuelas más remotas de cara a las autoridades distritales y el hecho de que el DepEd no dedicara recursos a cubrir los costos de la entrega final. A este respecto, la coordinación nacional del Cuento de Libros de Texto jugó un papel clave, promoviendo discretamente cambios significativos en la asignación presupuestaria. Tras identificar el problema del “mandato sin fondos” para la última etapa de la entrega durante la tercera ronda del Cuento de Libros de Texto, en la cuarta ronda el DepEd etiquetó fondos específicamente para ayudar a cubrir los costos de la entrega de libros a lo largo de todo el trayecto, y así llegar hasta las escuelas más distantes. Este cambio aparentemente modesto continuó incluso después de que hubiese concluido el monitoreo independiente de las OSC, para favorecer que esta mejora en la entrega pudiese ser sostenible. Ello constituye un ejemplo de cómo el monitoreo independiente puede identificar causas subyacentes de fallas, previamente invisibles, en la rendición de cuentas, lograr que los altos funcionarios se interesen por ellas y las atiendan, y proponer soluciones prácticas a las mismas.

## **2) Incluso en el contexto de una vinculación colaborativa, el monitoreo de políticas necesita ser independiente del gobierno para ser efectivo.**

Al analizar el Cuento de Libros de Texto a través del lente de la escala, el estudio de caso de Acheron señala con mucha precisión ciertos retos claves, especialmente los que quedaron al descubierto cuando G-Watch dejó de estar al frente de la coordinación nacional en 2007. En ese momento, el control sobre las entregas pasó a manos de los funcionarios del DepEd. El gobierno continuó recogiendo las actas firmadas por las OSC locales de las entregas de libros, pero sin cuatro factores sobre los cuales se fundaba, en principio, el monitoreo por parte de terceros: 1) asegurar que los firmantes locales fuesen actores independientes; 2) que hubiera una cobertura geográfica amplia por parte de los monitores independientes; 3) informar a los monitores de las fechas y los términos de las entregas previamente acordadas, para contar con parámetros de desempeño; y 4) la integración y concentración independiente de la información en el nivel nacional para identificar cuellos de botella y orientar acciones remediales.

La “sostenibilidad” se convirtió en el término que resumía el problema de cómo lograr que el monitoreo de las OSC prosiguiera cuando G-Watch quiso usar sus limitados recursos para atender una agenda más amplia en materia de reformas de políticas. El problema de la “sostenibilidad” se volvió central una vez que se agotó el apoyo de los donantes internacionales y los altos funcionarios del DepEd que eran aliados del proceso dejaron sus cargos. De 2009 a 2011, el monitoreo independiente sólo se realizó en apariencia, ya que se convirtió apenas en un ejercicio vacío de “marcar la casilla en blanco”.

A partir de 2011, el DepEd no ha divulgado datos públicos acerca del monitoreo sobre la entrega de libros de texto que ha llevado a cabo.<sup>48</sup> Ante la falta de supervisión independiente, las autoridades gubernamentales carecen de incentivos para dar cuenta de su desempeño mediante indicadores de seguimiento, tales como precios unitarios promedio, periodo de contratación o tiempos de entrega. Al terminar la coordinación independiente del Cuento de Libros de Texto, se perdió el “control de calidad” que representaba la confirmación de la entrega final. Como resultado de ello, es apropiado referirse al Cuento de Libros de Texto en tiempo pasado, en vista de que sus elementos medulares desaparecieron una vez que terminó la coordinación nacional independiente a cargo de OSC: autonomía, coordinación nacional, integración vertical, cobertura geográfica amplia y esfuerzos de alto nivel para la resolución de problemas.<sup>49</sup>

### **3) La vinculación del Cuento de Libros de Texto con organizaciones cívicas más convencionales (“mainstream”) fue una gran fortaleza en el corto plazo, pero en el largo plazo reveló serias limitaciones**

La vinculación del Cuento de Libros de Texto con organizaciones cívicas más convencionales probó ser a todas luces una gran fortaleza, no sólo por su credibilidad, legitimidad y su amplia capacidad para monitorear sobre el terreno, sino también porque su perfil apolítico hizo que los funcionarios oficiales sintieran confianza. En efecto, tanto las organizaciones de scouts como NAMFREL se consideran a sí mismas como apolíticas por lo que no iban poner en evidencia a los funcionarios denunciando abiertamente los problemas que iban a encontrar. Más bien su papel se limitó a recoger y reenviar datos, en vez de actuar en los niveles sub-nacionales para atender problemas detectados. El Cuento de Libros de Texto implicó una cierta división del trabajo entre reportear problemas desde abajo y ocuparse de los mismos desde arriba.

El marco de colaboración que definió el enfoque con que muchas organizaciones cívicas se vincularon al programa les confirió a éstas un papel auxiliar. Así, la lógica con que los Niños y Niñas Scouts monitorearon la entrega de los libros de texto se vinculó con la posibilidad de obtener reconocimientos para su servicio, más que monitorear la entrega de libros con el fin de defender el *derecho* de sus miembros a una educación pública de calidad. Sin duda, el perfil nada amenazante de estas organizaciones cívicas de base amplia que colaboraron con el Cuento de Libros de Texto facilitó su vinculación con el gobierno en el corto plazo, pero a más largo planteó ciertos retos. Cuando las OSC con sede en Manila, que habían encabezado

---

48 Esto dejó ver una contradicción más profunda en la agenda de reformas, ampliamente aplaudida, de la administración del entonces presidente Aquino. A pesar de haber sido miembro fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto y de su compromiso por apoyar una ley de libertad de información, la Administración de Aquino desistió de invertir el capital político necesario para persuadir al congreso que aprobara la ley.

49 El hecho de que la ‘literatura gris’ (publicaciones ni académicas ni comerciales) a menudo se refiere al Cuento de Libros de Texto en tiempo presente, aún cuando efectivamente terminó en 2007, es un indicativo de una tendencia más amplia del modo en que las historias exitosas son retomadas en el campo de la transparencia, participación y rendición de cuentas (TPA por sus siglas en inglés). De hecho, el campo de TPA puede estar viendo una categoría creciente de “iniciativas fantasmas”; proyectos que generan un gran revuelo público hasta que se acaban los financiamientos de donantes, después de lo cual dejan solo huellas en línea, con lo cual dan la impresión de que todavía existen. En Filipinas, el Cuento de Libros de Texto formó parte de una ola de iniciativas de alto perfil y relacionadas entre sí, dedicadas a la vigilancia de procesos de procuración, y financiadas con fondos externos, que tuvieron un momento clímax a mediados de la década de 2000, pero que dejaron de existir (e.g., Road Watch (Observatorio de Caminos y Vías), Procurement Watch (Observatorio de Procuración), Transparency and Accountability Network (Red para la Transparencia y la Rendición de Cuentas). Los blogs y los informes de las agencias de desarrollo a menudo escriben como si una vez que esas iniciativas han arrancado, continúan de manera indefinida. Un supuesto más realista sería esperar que para sostener logros en materia de reformas de gobernanza hubiera que contar con continuas inversiones y que la falta de las mismas tiende a que éstas se desbalaguen.

el proceso de usar los datos del monitoreo para identificar problemas y realizar acciones de incidencia ante el gobierno con miras a resolverlos (aún cuando fuese a puertas cerradas), ya no pudieron ejercer este liderazgo, intentaron reclutar aliados entre esas organizaciones cívicas nacionales para que asumiesen la responsabilidad de la coordinación nacional y la resolución de conflictos. Pero éstas declinaron. En retrospectiva, pareciera que si bien estaban dispuestas a reportar a G-Watch los *síntomas* de los problemas de gobernanza (la no entrega de los libros de texto), no se involucraron en enfrentar las *causas* subyacentes. Al parecer, no compartían ya sea el análisis sistémico o la teoría del cambio que animaba a los estrategas del Conteo de Libros de Texto. En ese sentido, a la larga, su naturaleza apolítica probó ser una limitación para el Conteo de Libros de Texto, lo cual contribuyó al problema de la sostenibilidad.

#### **4) La experiencia del Conteo de Libros de Texto subraya tanto las fortalezas como las limitaciones del enfoque de la “colaboración constructiva” con respecto a la rendición de cuentas**

La experiencia del Conteo de Libros de Texto es un recordatorio de que el campo de la transparencia y la rendición de cuentas incluye múltiples teorías relativas al cambio. En el caso que nos ocupa, la estrategia clave que se empleó en materia de rendición de cuentas no fue aquella que se resume en el precepto “la luz del sol es el mejor desinfectante”. En el contexto de la práctica de las políticas reformistas en Filipinas de aquel momento, la construcción colaborativa significaba que la coordinación nacional de las OSC solo iba a revelar las fallas que encontraban en la implementación de las políticas a formuladores de políticas de alto nivel que eran sus aliados, a cambio de que éstos se comprometieran a enfrentar esos problemas. Es decir: no había lugar para señalar y denunciar abiertamente a los responsables. Más bien, el monitoreo independiente de las OSC puso un “reflector interno” sobre problemas en la cadena de suministro. En el contexto de Filipinas, el término “incidencia” (*advocacy*) no podría aplicarse a esta aproximación discreta al diálogo entre OSC y gobierno. Como señalan Guertzovich y Rozensweig, la estrategia de G-Watch dependió exclusivamente de tener aliados al interior de DepEd, sin buscar activar otros pesos y contrapesos gubernamentales, como el poder legislativo, el ombudsman o el ente de fiscalización superior (*Commission on Audits*) (2013: 2).<sup>50</sup> Y después de que una crisis política nacional condujo a la salida de altos funcionarios aliados del programa, ese espacio compartido para resolver problemas se esfumó. Más aún, y como sugiere Aceron, el tono público previo del Conteo de Libros de Texto, que apoyaba y celebraba el proceso, se volvió inapropiado cuando colapsó la credibilidad del compromiso gubernamental con respecto al combate a la corrupción.

Ya hacia 2007, los elementos claves que se requerían para que la colaboración constructiva pudiese sostener su impacto nacional habían desaparecido. El contexto político nacional se había vuelto menos favorable con la salida de los funcionarios reformistas, lo cual llevó a G-Watch a tratar de entablar relaciones de colaboración constructiva en otras arenas. Para conseguir lo que G-Watch consideraba como logros más alcanzables, crearon Ejes Locales con voluntarios de organizaciones de base en regiones específicas, a la vez que, en materia de combate a la corrupción, mantenían vínculos con mandos medios oficiales reformistas, que preferían mantener un perfil bajo. Este enfoque trató de compensar problemas en los eslabones sub-nacionales más débiles de la coalición, que de por sí tenía múltiples niveles, y también de apoyar a funcionarios de nivel intermedio que estaban dispuestos a hacer lo correcto en un contexto político desafiante. Como tal, el enfoque ha dado frutos en la medida en que los siete Ejes Locales han echado raíz cívica en sus respectivos municipios, basados en la acción enérgica de voluntarios que realizan supervisión ciudadana a pesar de la falta de fondos para el proyecto.

---

50 La colaboración entre OSC e instituciones públicas de rendición de cuentas, tales como dependencias de auditoría, oficinas de ombudspersonas y comisiones de derechos humanos, está atrayendo la atención de estrategias internacionales que actúan en material de rendición de cuentas (e.g. Cornejo, Guillán y Lavin 2013; Cornejo, Lavin y Mendiburu 2015a & 2015b).

Resumiendo: el enfoque de la colaboración constructiva funcionó muy bien para el caso del Conteo de Libros de Texto, siempre y cuando la iniciativa pudiese contar tanto con aliados entre los formuladores de políticas de alto nivel como con los recursos necesarios para coordinar un esfuerzo de monitoreo independiente de alcance nacional.

### **Teoría y práctica de la integración vertical en el Conteo de Libros de Texto**

Este documento se funda en un diálogo entre investigador y practicante para identificar los rasgos principales, las ventajas potenciales y los probables retos que entrañan las coaliciones coordinadas de OSC que actúan en múltiples niveles e intentan monitorear políticas públicas y/o realizar acciones de incidencia para propiciar cambios en las políticas públicas. El primer ensayo argumentó que las coaliciones entre OSC de amplia base social y aliados en el sector público (cuando éstos están disponibles) que actúan en múltiples niveles, mediante una estrategia de integración vertical, pueden combinar un monitoreo de abajo hacia arriba con el “músculo” cívico necesario para usar la evidencia disponible de manera efectiva con el fin de reducir la corrupción y mejorar el desempeño del sector público.

El segundo ensayo mostró cómo se produce la integración vertical en la práctica. El estudio de caso acerca de la experiencia del Conteo de Libros de Texto demuestra que es posible lograr impactos notables a gran escala y en un periodo relativamente corto de tiempo. El caso también evidencia “el problema de la sostenibilidad”: esto es, las limitaciones generadas por la dependencia de las OSC hacia sus aliados entre los altos funcionarios públicos que son vulnerables al contexto político, los financiamientos a corto plazo de los donantes internacionales, y el débil compromiso hacia reformas más profundas en materia de rendición de cuentas de algunos de los colaboradores civiles. A la larga, podría resultar más sostenible un proceso de construcción más gradual de coaliciones, que se propongan realizar acciones de monitoreo e incidencia en múltiples niveles, comenzando primero con múltiples municipios o distritos o consolidando capacidades de OSC en el ámbito sub-nacional. Futuras reflexiones acerca de la integración vertical como estrategia de acción de la sociedad civil se beneficiarían de realizar análisis comparativos sistemáticos sobre iniciativas en materia de rendición de cuentas que han intentado articular monitoreo con incidencia, coordinándolas en distintas escalas.

# Recomendaciones

Por Aránzazu Guillán Montero

Este *Documento Temático* propone una estrategia para el monitoreo y la incidencia basada en la integración vertical como mecanismo para responder a cinco retos críticos que enfrentan las iniciativas de la sociedad civil en materia de rendición de cuentas. Para ser efectivas, dichas iniciativas deben ampliar su alcance, integrando múltiples escalas, con el fin de lograr cambios profundos y duraderos que aborden las causas sistémicas de las fallas de los sistemas de rendición de cuentas.

A partir de los dos análisis previos sobre integración vertical, uno académico y otro con un enfoque práctico, se pueden extraer una serie de conclusiones y recomendaciones. Esta sección destaca recomendaciones para donantes, algunas de las cuales también pueden ser de interés a las instituciones gubernamentales, mientras que algunas lecciones para las OSC ya han sido discutidas previamente en la última sección del texto de Aceron. Uno de los objetivos generales de estas recomendaciones es fortalecer la base empírica y el conocimiento sobre integración vertical, y considerar dicha evidencia de forma crítica para apoyar iniciativas de la sociedad civil con el fin de acrecentar su capacidad para integrar distintas escalas, así como apoyar a instituciones de gobierno para que abran espacios para enfoques más integrados.

## ¿Cómo pueden los donantes apoyar la integración vertical?

Los donantes pueden apoyar la integración vertical de iniciativas para la rendición de cuentas por medio de múltiples enfoques que no son excluyentes. Pueden alentar la integración vertical de iniciativas de monitoreo e incidencia al incluir al nivel de integración como un criterio para el financiamiento de proyectos de la sociedad civil.<sup>51</sup> Sin embargo, el riesgo de este enfoque es que las OSC podrían asegurar en sus propuestas que adoptarán enfoques integrados, sin implementarlos después en la práctica.

Los donantes deberían ser conscientes de la importancia de la dimensión de escala y, en consecuencia, apoyar y colaborar con campañas de la sociedad civil –también mediante decisiones de financiamiento– para hacerlas más estratégicas y ayudarlas a establecer conexiones entre múltiples escalas para alcanzar algún grado de articulación. Por ejemplo, dado que las iniciativas que involucran múltiples escalas a menudo implican múltiples actores, los donantes podrían financiar a distintos actores en una coalición para promover un mayor equilibrio interno, en vez de canalizar todo el apoyo financiero a través de la misma coalición, lo cual fortalece a la dirección en detrimento de sus miembros constitutivos e incrementa el riesgo de “desconexión” entre los dirigentes de la coalición y sus aliados sobre el terreno.

A nivel de país, el apoyo de los donantes normalmente está muy disperso entre diversas instituciones y actores de rendición de cuentas. Múltiples donantes otorgan financiamiento a una gama muy amplia de iniciativas de la sociedad civil, con cierto grado de especialización: las iniciativas de la sociedad civil dedicadas al monitoreo suelen trabajar en sectores específicos nivel local, mientras que las campañas de incidencia en asuntos anticorrupción operan a nivel nacional. Aunque esta diversificación no es inherentemente mala – tal y como se sugiere en este documento, una de las potenciales condiciones previas para la integración vertical es la densidad de la sociedad civil organizada– el reto consiste en cómo

---

51 Actualmente, la GPSA incluye criterios similares a estos para evaluar propuestas de la sociedad civil para la asignación de recursos.

crear condiciones para que esas iniciativas amplíen su alcance y establezcan contactos más allá de un nivel de gobierno particular o de determinado eslabón en la cadena de formulación e implementación de políticas. Las recomendaciones que se presentan en esta sección buscan enfrentar ese reto y ayudar a los donantes a apoyar enfoques con más alto grado de integración vertical.

## Mejorando la coordinación de donantes

- Mejorar la coordinación entre donantes del apoyo que ofrecen a la sociedad civil en contextos nacionales específicos puede acrecentar las oportunidades para que se lleven a cabo iniciativas más integradas. Los donantes podrían comprometerse, por lo menos, a no incrementar las trabas para la integración y mejorar la coordinación con otros donantes en su apoyo a iniciativas de la sociedad civil que integran y articulan distintas escalas.
- Dentro de cada agencia donante, mejorar la coordinación entre los programas que apoyan a iniciativas de la sociedad civil y OSC, y los que apoyan a instituciones que trabajan en el área de rendición de cuentas (por ejemplo, Entidades Fiscalizadoras Superiores o Defensorías [*ombuds*]), también puede incrementar la sinergia entre las dimensiones horizontal y vertical de los enfoques integrados.
- Grupos de donantes también podrían colaborar para apoyar una estrategia “conjunta” (desarrollada por uno o más actores de la sociedad civil) para acrecentar la rendición de cuentas y reducir la corrupción, por medio de acciones de monitoreo e incidencia realizadas por la sociedad civil a nivel nacional o en un sector determinado.

## Los sectores como puntos de entrada cruciales

- Estimular la integración vertical dentro de los límites de un sector (o incluso, un subsector) es más realista que intentar enfrentar “la corrupción” en general. Los sectores tienen una cadena de valor clara, así como actores y procesos específicos, lo cual puede facilitar la identificación de puntos de entrada para fortalecer enfoques integrados. Un ejemplo claro es la atención prestada en el caso del Conteo de Libros de Texto a una cadena de suministro específica y delimitada dentro del sector educativo.
- Algunos sectores específicos ofrecen puntos de entrada para la coordinación de esfuerzos por parte de los donantes y para crear sinergias entre las distintas formas de apoyo que proporcionan. A su vez, esto puede facilitar la integración vertical de distintas escalas. Por ejemplo, los donantes pueden coordinar proyectos que apoyan el monitoreo de la prestación de servicios de salud por parte de la comunidad a nivel local, así como iniciativas orientadas a fortalecer la prestación de servicios de salud o la gobernabilidad del sector salud a nivel nacional.
- Los donantes podrían apoyar diagnósticos sectoriales que analicen un sector en su conjunto y consideren, entre otros, riesgos de corrupción, asignación de recursos, y problemas en la entrega de servicios en los múltiples niveles de la cadena de valor. Más aún, podrían contribuir a fortalecer la capacidad de los actores de la sociedad civil y del gobierno para usar esta información con el fin de identificar respuestas en materia de anticorrupción y rendición de cuentas que no se centren en un solo nivel, sino que consideren los riesgos y vulnerabilidades que ocurren en distintos niveles de un proceso específico de formulación e implementación de políticas públicas. Asimismo, los donantes podrían facilitar el diálogo entre las autoridades del sector y la sociedad civil, con el fin de lograr que los esfuerzos de ambos se complementen y para encontrar áreas de interés común que propicien la “colaboración constructiva”.

- Los donantes que han apoyado a instituciones de rendición de cuentas en países específicos (e.g. el ámbito judicial, instituciones de supervisión y control) también podrían usar “lentes sectoriales” para construir a partir de los potenciales resultados positivos derivados de esa experiencia. Esto contribuiría a abrir espacios para la participación ciudadana dentro de esas instituciones, con el fin de mejorar la rendición de cuentas en sectores específicos. Por ejemplo, apoyar la participación y la vinculación de la ciudadanía y la sociedad civil con instituciones de defensoría (*ombuds*) puede ayudar a enfrentar problemas y riesgos de corrupción en el sector salud.<sup>52</sup>
- Los enfoques sectoriales para “unir los puntos” también ofrecen la ventaja de incrementar la capacidad de influencia en ámbitos donde la atención se ha concentrado en puntos específicos de la cadena de toma de decisiones. Por ejemplo, muchas iniciativas en materia de rendición de cuentas en el sector salud se centran exclusivamente en una etapa del proceso de toma de decisiones (e.g. asignación de recursos entre donantes y gobiernos nacionales, o la interfaz entre proveedores de servicios y ciudadanía en el nivel local), sin prestar atención a los eslabones entre los niveles nacional y local, que pueden moldear la cobertura y el desempeño de la prestación de servicios de salud.
- Para poner a prueba el potencial de los enfoques de integración vertical en sectores y países determinados, habría que hacer frente a algunos de los principales retos de implementación de los enfoques sectoriales.<sup>53</sup> Los especialistas sectoriales tienden a pensar en forma “programática” en vez de hacerlo en términos de monitoreo e incidencia<sup>54</sup>, sin tomar en cuenta necesariamente aspectos de rendición de cuentas y anticorrupción en el diseño de proyectos sectoriales. Por lo tanto, apoyar enfoques de integración vertical requiere prestar atención al desarrollo de las capacidades y habilidades de los especialistas sectoriales para que integren enfoques de anticorrupción y rendición de cuentas que conecten distintas escalas. Más aún, para encarar tensiones entre objetivos potencialmente conflictivos (e.g. generar mejores resultados en materia de salud en contraste con afrontar riesgos de corrupción en el sector salud), tanto las agencias donantes como la sociedad civil deberían aumentar el nivel de conciencia de los especialistas sectoriales con respecto a la importancia de enfrentar la corrupción y mejorar la rendición de cuentas como condiciones críticas para mejorar los resultados del sector.

---

52 Por ejemplo en la región de Puno en Perú, las dirigentes de comunidades aymara y quechua colaboraron con las oficinas regionales del Ombudsman (Defensoría del Pueblo) para monitorear los derechos a la salud de las mujeres, particularmente garantizar el derecho a que la prestación de servicios de salud para madres fuese de calidad, apropiada y respetuosa de la cultura. El Ombudsman y otros colaboradores entrenaron monitores comunitarios, quienes a su vez complementaron los recursos y capacidades limitadas de la oficina del Ombudsman para supervisar la calidad de los servicios de salud (CARE 2015, Frisancho 2015). De manera similar, en Guatemala, CEGSS conceptualizó los problemas de prestación de servicios de salud (incluyendo prácticas de corrupción) como violaciones a los derechos humanos de las poblaciones indígenas y colaboró con el Ombudsman para mejorar la rendición de cuentas y el acceso a servicios de salud. Véanse los comentarios de Walter Flores sobre el Taller “Scaling Accountability: Integrated Approaches to Civil Society Monitoring and Advocacy” “El proceso de escalamiento de la rendición de cuentas: enfoques integrales hacia acciones de monitoreo y defensoría realizadas por la sociedad civil (18-20 de junio 2015, Eje Gobierno Abierto (Open Government Hub), Washington, DC).

53 Sobre este asunto, véanse, por ejemplo Boehm (2014) y Schutte, Jennet & Jahn (2016).

54 Esto explica el valor agregado de iniciativas globales que involucran a múltiples actores clave (“global multi-stakeholder initiatives”) en sectores (como salud e industrias extractivas) en las que la sociedad civil puede, a través de acciones de incidencia, animar a los gobiernos a implementar cambios que concuerden con la iniciativa y también desempeñar un papel crítico en el monitoreo de resultados. Para iniciativas globales en el sector farmacéutico, véase Kohler and Ovtcharenko (2013).

## Diálogos sobre políticas, evidencia empírica y procesos de aprendizaje

- Los donantes pueden propiciar el diálogo entre múltiples actores, incluyendo diversos actores de la sociedad civil (e.g. organizaciones comunitarias de base y grupos de incidencia), así como entre instituciones de la sociedad civil y del Estado (e.g. OSC e instituciones de rendición de cuentas), para contribuir a la creación de los espacios y las condiciones necesarias para generar enfoques más integrados. Asimismo, los donantes podrían ayudar a generar incentivos para una mejor coordinación entre las instituciones gubernamentales e iniciativas de “colaboración constructiva” surgidas desde abajo, utilizando la amenaza de aplicar sanciones que afecten el apoyo de los organismos bilaterales.
- Los donantes deberían alentar y apoyar la documentación de iniciativas que apliquen la integración vertical en distintos contextos, con el fin de entender mejor asuntos de escala y fortalecer la base empírica que demuestra la importancia de la escala para el combate a la corrupción y la rendición de cuentas. También deberían buscar incorporar estos conocimientos al diseño de programas y proyectos que apoyan a la sociedad civil y la rendición de cuentas en sectores y países específicos.

## Tiempo y resultados

- Los esfuerzos integrales requieren tiempo para desarrollarse y evolucionar. Los donantes deberían contemplar periodos más largos para apoyar y financiar la implementación de estrategias de monitoreo e incidencia que busquen desarrollar enfoques integrados. Para ello, resulta fundamental establecer sistemas sólidos y consistentes de monitoreo y evaluación (M&E, por sus siglas en inglés) que permitan dar seguimiento al desarrollo de estas iniciativas, cuya implementación precisa más tiempo. Ello permitiría realizar ajustes al proceso de implementación y suministrar retroalimentación para el diseño de estrategias más efectivas.

# Bibliografía

Aceron, J. s.d.a. "Expenditure Monitoring in the Philippines: A Preliminary Rapid Scan of the Experience." Mimeo.

Aceron, J. s.d.b. "Politicization of Allocation and the Persisting Problem of School Building Shortage in the Philippines." Mimeo.

Aceron, J., y F. Isaac 2016. *Going Vertical: Civil Society Policy Monitoring and Advocacy in the Philippines*. Ciudad de Quezon: Ateneo de Manila University-Accountability Research Center-Institute of Development Studies-Making All Voices Count.

Altschuler, D. 2013. "How Patronage Politics Undermines Parental Participation and Accountability: Community-Managed Schools in Honduras and Guatemala." *Comparative Education Review*, 57 (1): 117-44.

Arugay, A. 2005. "From Protest to Participation: Accountability Reform and Civil Society in the Philippines." Ponencia presentado en: Fourth International Society for Third Sector Research, Asia Pacific Regional Conference, Bangalore, India, 16-18 November.

Arugay, A. 2012. *Tracking Textbooks for Transparency: Improving Accountability in Education in the Philippines*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Aston, T. 2015. "Citizen Monitoring to Defend Maternal Health Rights in Peru." *Learning & Policy Series Briefing Paper*: 6. London: CARE International UK.

Ateneo School of Government. 2014. "Lessons and Recommendations in Sustaining School-Based Monitoring of Education Services: The Government Watch Experience." Ciudad de Quezon: Ateneo School of Government.

Beyerle, S. 2014. *Curtailling Corruption: People Power for Accountability and Justice*. Boulder: Lynne Reinner.

Bjorkman, M., y J. Svensson. 2009. "Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124 (2): 735-69.

Boehm, F. 2014. "Mainstreaming Anti-Corruption into Sectors: Practices in U4 Partner Agencies." *U4 Brief* 2014: 3. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute.

Borras, S. M. 2001. "State-Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines." *Development and Change* 32 (3): 545-75.

Brockmyer, B., y J. Fox. 2015. *Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives*. London: Transparency and Accountability Initiative.

Brown, L. D., y J. Fox. 1998. "Accountability within Transnational Coalitions." In *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, ed. por J. Fox y L. D. Brown. Cambridge: MIT Press.

CARE. s.f., "Social Accountability for Post-2015 Malawi: Local Initiatives for Health." CARE Governance Programme.

Carothers, T., y S. Brechenmacher. 2014. *Accountability, Transparency, Participation and Inclusion: A New Development Consensus?* Washington: Carnegie Endowment for International Peace, October.

Chayes, S. 2015. *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

Chua, Y. 1999. "Up to 65% of Textbook Funds Goes to Bribes." Manila: Philippine Center for Investigative Journalism.

Clark, D., J. Fox y K. Treacle, eds. 2003. *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Cornejo, C., A. Guillán, y R. Lavin. 2013. "When Supreme Audit Institutions Engage with Civil Society: Exploring lessons from the Latin American Transparency and Accountability Initiative." *U4 Practice Insight* 2013: 5. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute.

Cornejo, C., R. Lavin, y M. Mendiburu. 2015a. "Does Collaboration with Civil Society Strengthen Accountability Institutions? An Exploration." *GPSA Note 9*, Washington, DC: Global Partnership for Social Accountability."

- Cornejo, C., R. Lavin, y M. Mendiburu. 2015b. "Taking Accountability to Scale: A Discussion of Collaboration Between GPSA-Supported Projects and Accountability Institutions." *GPSA Note 10*, Washington, DC: Global Partnership for Social Accountability.
- Cornwall, A., y V. Schattan Coelho. 2007. "Spaces for Change: The Politics of Participation in New Democratic Arenas." En *Spaces for Change: The Politics of Participation in New Democratic Arenas*, ed. por A. Cornwall y V. Schattan Coelho. Londres: Zed Books.
- Craig, A., W. Cornelius, y J. Fox, eds. 1994. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla: University of California San Diego, Center for US-Mexico Studies.
- Dogbe, T., y J. Kwabena-Adade. 2012. "Ghana: Budget Monitoring by SEND-Ghana and its Partners Helps Improve Nutrition for Children and Support Local Farmers." International Budget Partnership.
- Edwards, D., y R. McGee, eds. 2016. "Opening Governance," *IDS Bulletin*, 47 (1).
- Esguerra, N. T. 2008. "Small Deeds that Count." En *Yes, Pigs Can Fly!*, ed. por A. Kira, I. R. Paredes, y J. T. Salazar. Pasig City: Procurement Watch, Inc.
- Essof, S., y A. Khan. 2015. "The Our Bodies, Our Lives Campaign for Better ARVs in Malawi: Enacting Social Accountability through Women's Activism and Organizing." Ponencia presentado en: "Scaling Accountability: Integrated Approaches to Civil Society Monitoring and Advocacy," Open Government Hub, Washington, DC, 18–20 June.
- Fowler, A. 2014. *Innovation in Institutional Collaboration: The Role of Interlocutors*. Rotterdam: International Institute of Social Studies, Erasmus University.
- Fox, J. 1992. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fox, J. 1998. "Ejes estratégicos para influir en las políticas públicas." *Azacuán* 1 (4):15–16.
- Fox, J. 2001. "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 30 (3): 616–627.
- Fox, Jonathan. 2004. "Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction." en *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, ed. por R. Alsop. Washington DC: World Bank.
- Fox, J. 2007a. "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability." *Development in Practice* 17 (4/5): 663–71.
- Fox, J. 2007b. *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Fox, J. 2010. "Coalitions and Networks." En *International Encyclopedia of Civil Society*, ed. por H. Anheier y S. Toepler. Nueva York: Springer Publications.
- Fox, J. 2014. "Auditoría social: ¿Qué dice realmente la evidencia?" *Documentos de Trabajo GPSA* No. 1., Sept. Washington, DC: Global Partnership for Social Accountability.
- Fox, J. 2015a. "Strategic Social Accountability." Conferencia magistral, Global Partnership for Social Accountability Global Partners Forum. Washington DC: World Bank, 12–13 mayo.
- Fox, J. 2015b. "From Transparency to Accountability? Assessing How International Multi-Stakeholder Initiatives Are Contributing to Public Governance." *News from the T/A Initiative*.
- Fox, J., y L. D. Brown, eds. 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fox, J., y J. Gershman. 2000. "The World Bank and Social Capital: Lessons from Ten Rural Development Projects in Mexico and the Philippines." *Policy Sciences* 33 (3/4): 399–419.
- Fox, J., y B. Halloran et al. eds. 2016. *Connecting the Dots for Accountability: Civil Society Policy Monitoring and Advocacy Strategies. Report from International Workshop, June 18–20, 2015, Washington, DC*. London: Transparency and Accountability Initiative.
- Frisancho, A. 2015. "Case Study: Peru-Improving Responsiveness to Accountability and Social Action in Health." Paper presented at the "Scaling Accountability: Integrated Approaches to Civil Society Monitoring and Advocacy" workshop. Open Government Hub, Washington, DC, 18–20 June.

- Fundar. 2015. *Relatoría Taller de Integración Vertical*. Ciudad de México: Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Garza, M., ed. 2013. "Stratified Advocacy: Models and Tactics for Working Across Different Levels of Government." International Budget Partnership.
- Gaventa, J. 2006. "Finding the Spaces for Change: A Power Analysis." *IDS Bulletin* 37 (6): 23–33.
- Global Partnership for Social Accountability (GPSA). 2015. "Social Accountability Research Workshop Summary." Co-convocado por GPSA, MAVC and TAI. Washington, DC, 23 enero.
- Gonzales, H. V. 2004. *Agencies' Actions on and Policy Responses to the G-Watch Report*. Quezon City: Ateneo School of Government.
- Government Watch. s.d. "Government Watch Presentation on Textbook Count." Ponencia PowerPoint
- Grandvoinet, H., G. Aslam y S. Raha. 2015. *Opening the Black Box: Contextual Drivers of Social Accountability*. Washington, DC: World Bank.
- Green, D. 2013. "What is the Evidence for Evidence-Based Policy Making? Pretty Thin, Actually." *From Poverty to Power Blog*. Feb. 27.
- Gregorio, S. P. 2006. "Sustaining and Going Beyond Textbook Count: A Strategy Paper for Institutionalizing State-Civil Society Partnership in Procurement." Makati, Filipinas: Partnership for Transparency Fund and The Asia Foundation.
- Guerzovich, F., y S. Rosenzweig. 2013. *Strategic Dilemmas in Changing Contexts: G-Watch's Experience in the Philippine Education Sector*. London: Transparency and Accountability Initiative.
- Guerzovich, F., y M. Poli. 2014. "How Are GPSA's Partners Thinking About Scale and Trying to Achieve It?" *Think Piece*, Washington, DC: Global Partnership for Social Accountability.
- Halloran, B. 2014. "Thinking and Working Politically in the Transparency and Accountability Field." *Think Piece*. Londres: Transparency and Accountability Initiative.
- Halloran, B. 2015. "Strengthening Accountability Ecosystems: A Discussion Paper." *Think Piece*. Londres: Transparency and Accountability Initiative.
- Halloran, B., y W. Flores. 2015. "Mobilizing Accountability: Citizens, Movements and the State". *Think Piece*. Londres: Transparency Accountability Initiative.
- Hedman, E.-L. 2006. *In the Name of Civil Society: From Free Election Movements to People Power in the Philippines*. Honolulu: University of Hawaii.
- Hoffmann, K.D. 2014. *The Role of Social Accountability in Improving Health Outcomes: Overview and Analysis of Selected International NGO Experiences to Advance the Field*. Washington, DC: CORE Group.
- Hubbard, P. 2007. "Putting the Power of Transparency in Context: Information's Role in Reducing Corruption in Uganda's Education Sector." Washington, DC: Center for Global Development.
- Hussman, K., y H. Fink. 2013. "Addressing Corruption Through Sector Approaches: Exploring Lessons from the Moroccan Anti-Corruption Strategy for the Health Sector." *U4 Practice Insight* 2013: 2. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute.
- Johnston, M. 2014. *Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joyce, M. 2015. "Watering the Grassroots: A Strategy for Social Movement Support." *Think Piece*. Londres: Transparency and Accountability Initiative.
- Joyce, M., and T. Walker. 2015. "A Movements Perspective on Transparency and Accountability." *Think Piece*. Londres: Transparency and Accountability Initiative.
- Kohler, J. C., and N. Ovtcharenko. 2013. "Good Governance for Medicines Initiatives: Exploring Lessons Learned". *U4 Issue Paper* 2013: 3. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute.
- Kuris, G. 2015. "Watchdogs or Guard Dogs: Do Anti-Corruption Agencies Need Strong Teeth?" *Policy and Society* 34 (2): 125–35.

- Lamug, G.-K. 2010. "Philippine Education Under Construction: A Policy Study on the Government School Building Program." Ciudad de Quezon: Ateneo School of Government. Mimeo.
- Leung, G. 2005. "Textbook Count and Civil Society Participation: Effecting System Reforms in the Department of Education." Ciudad de Makati: G-Watch-Ateneo School of Government.
- Maiorano, D. 2014. "The Politics of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act in Andhra Pradesh." *World Development*, 58: 95–105.
- Majeed, R. 2011. *Promoting Accountability, Monitoring Services: Textbook Procurement and Delivery, the Philippines, 2002–2005*. Princeton: Princeton University, Innovations for Successful Societies.
- Mansuri, G., y V. Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington, DC: World Bank.
- Marquette, H., y C. Peiffer. 2015. "Corruption and Collective Action." Birmingham, Reino Unido: Developmental Leadership Program/U4 Anti-Corruption Centre.
- McGee, R. y J. Gaventa. 2010. *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives*. Synthesis Report. Londres: Transparency and Accountability Initiative.
- Mclean, K., y M. McDermott. 2013. "Philippines: Checkmyschool.org: Using Technology and Community Monitoring to Promote Transparency and Accountability in the Education Sector." World Bank Social Accountability E-guide.
- Mungia-Pippidi, A. 2015. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oil4Agric. 2015. "Finance Agriculture with Oil Revenue-Reflections on a Call by Civil Society in Ghana on their Government." Ponencia presentado por B. Boakye en el taller: "Scaling Accountability: Integrated Approaches to Civil Society Monitoring and Advocacy." Open Government Hub, Washington, DC, 18–20 June.
- Olken, B. 2009. "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality." *Journal of Public Economics* 93 (7/8): 950–64.
- Pande, S. 2015. "Dying for Information: Right to Information and Whistleblower Protection in India." *U4 Brief* 2015: 3. Bergen, Noruega: Chr. Michelson Institute.
- Parafina, R. sd. "Seven Years of G-Watch Partnership with the Department of Education: Lessons on Gaining Official Support for Social Accountability Initiatives." Mimeo.
- Parks, B., Z. Rice, y S. Custer. 2015. *Executive Summary of Marketplace of Ideas for Policy Change: Who do Developing World Leaders Listen to and Why?* Williamsburg, VA: AidData and The College of William and Mary.
- Peixoto, T., y J. Fox. 2016. "When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness." *2016 World Development Report Background Paper*. Washington, DC: World Bank
- Persson, A., B. Rothstein, y J. Teorell. 2013. "Why Anticorruption Reforms Fail--Systemic Corruption as a Collective Action Problem." *Governance*, 26 (3): 449–71.
- Philippine Center for Investigative Journalism. 2005. "Eight Cabinet Members Quit, Call on GMA to Resign." The Philippines Center for Investigative Journalism Blog, 8 julio..
- Philippine Center for Investigative Journalism. 2006. "Mike Luz Quits DepEd." The Philippines Center for Investigative Journalism Blog, 22 Abril
- Polletta, F. 1999. "'Free Spaces' in Collective Action." *Theory and Society* 28 (1): 1–38.
- Reinikka, R., y J. Svensson. 2004a. "The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture." Washington, DC: World Bank.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2004b. "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda." *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2): 679–705.
- Results for Development Institute. 2015. "Bringing Learning to Light: The Role of Citizen-led Assessments in Shifting the Education Agenda." Washington, DC: Results for Development Institute.
- Rodan, G., y C. Hughes. 2014. *The Politics of Accountability in Southeast Asia: The Dominance of Moral Ideologies*. Oxford: Oxford University Press.

- Rothstein, B. 2011. "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach." *Review of International Political Economy* 18 (2): 228–50.
- Shankar, S. 2010. "Can Social Audits Count?" *ARARC Working Paper*. Australia South Asian Research Centre.
- Schrank, A. 2015. "Unified Procurement of Drugs and Medical Equipment in the Dominican Republic: The Role of IPAC." Manuscript prepared for the World Bank-Global Partnership for Social Accountability.
- Schütte, S. A., V. Jennett y P. Jahn. 2016. "Mapping Anti-Corruption Tools in the Judicial Sector." *U4 Issue Paper: 3*. Bergen, Noruega: Chr. Michelsen Institute.
- Shkabatur, J. 2014. "Check My School: A Case Study on Citizens' Monitoring of the Education Sector in the Philippines." en *Closing the Feedback Loop: Can Technology Bridge the Accountability Gap?*, ed. por B.-S. Gigler y S. Bailur: 149–87. Washington, DC: World Bank.
- Snyder, R. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method." *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93–110.
- Stone, D. 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas," *Political Science Quarterly* 104 (2): 281–300.
- Tarrow, S. 2010. "Dynamics of Diffusion: Mechanisms, Institutions, and Scale Shift." In *Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms, and Political Effects*, ed. por R. Kolins Givan, K. M. Roberts, y S. A. Soule: 204–219. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tembo, F. 2013. "Rethinking Social Accountability in Africa: Lessons from the Mwananchi Programme." Londres: Overseas Development Institute.
- Thompson, D. F. 1980. "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands." *The American Political Science Review* 74 (4): 905–16.
- Van der Linden, G. 2008. *Philippines. Textbook Count 4: Project Completion Assessment*. Manila: Partnership for Transparency Fund.
- Veeraraghavan, R. 2015. "Open Governance and Surveillance: A Study of the National Rural Employment Program in Andhra Pradesh, India." PhD diss., University of California, Berkeley, CA.
- Vian, T. 2008. "Review of Corruption in the Health Sector: Theory, Methods and Interventions." *Health Policy and Planning* 23 (2): 83–94.
- Wild, L., J. Wales, y V. Chambers. 2015. *CARE's Experience with Community Score Cards: What Works and Why?* Synthesis Report. London: Care International UK.
- World Bank. 2001. "Combating Corruption in the Philippines: An Update." Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank.
- Zulminarni, N., y V. Miller. 2015. "From Women's Individual and Collective Power to Political Change. PEKKA: Integrated Approaches to Movement-Building and Social Accountability." Ponencia presentada en el taller: "Scaling Accountability: Integrated Approaches to Civil Society Monitoring and Advocacy," Open Government Hub, Washington, DC, 18–20 junio.

U4 Anti-Corruption Resource Centre  
Chr. Michelsen Institute (CMI)  
Tel: +47 47 93 80 00  
u4@cmi.no  
www.U4.no

Correo :  
P.O.Box 6033 Bedriftssenteret  
N-5892 Bergen, Norway

Oficina:  
Jekteviksbakken 31, Bergen

Esta publicación está disponible en:  
[www.u4.no/publications](http://www.u4.no/publications)

TÉRMINOS DE ÍNDICE:  
Integración vertical  
Sociedad civil  
Monitoreo de políticas  
Rendición de cuentas  
Educación  
Filipinas

Las iniciativas de sociedad civil que tienen como objetivo central la promoción de la rendición de cuentas (RdC), tienen el potencial de producir cambios institucionales más duraderos cuando están enfocadas a atender no sólo las consecuencias de una deficiente RdC, sino sus causas, y cuando además orientan sus esfuerzos hacia la incidencia en la toma de decisiones en estructuras de poder en múltiples niveles de gobierno, y no únicamente en el ámbito local. El presente Documento Temático [Issue Paper] analiza una iniciativa de integración vertical para el monitoreo y la incidencia pública desde la sociedad civil. Se entiende por “integración vertical” las interrelaciones entre actores locales, subnacionales, nacionales e internacionales. El presente documento ofrece un diálogo entre dos perspectivas complementarias: una visión panorámica de tipo académico sobre el enfoque estratégico denominado “integración vertical”, organizado en torno a cinco propuestas, en diálogo con un análisis profundo y detallado, desde la práctica, sobre la iniciativa “Conteo de Libros de Texto” (Textbook Count) realizada por una coalición de organizaciones civiles en Filipinas. Dicha coalición llevó a cabo de manera exitosa un monitoreo independiente del sistema de contratación, producción y entrega de libros de texto por parte del sector educativo de ese país, en estrecha colaboración con funcionarios públicos reformistas. Los hallazgos de este análisis tienen implicaciones para entender la dinámica de las coaliciones entre organizaciones civiles y sociales, así como para aclarar la diferencia entre monitoreo e incidencia pública. Finalmente, se incluye un apartado de recomendaciones que sugieren que una mejor coordinación entre los donantes que otorgan apoyos a la sociedad civil podría crear oportunidades para iniciativas más integradas, aprovechando puntos de entrada críticos, centrados en determinados sectores. La facilitación del diálogo entre diferentes actores y el apoyo a estrategias de implementación más prolongadas también pueden lograr articular el monitoreo y la incidencia.