



**GLOBAL
PARTNERSHIP FOR
SOCIAL
ACCOUNTABILITY**

ALIANZA GLOBAL PARA LA AUDITORÍA SOCIAL

AUDITORÍA SOCIAL: ¿QUÉ DICE REALMENTE LA EVIDENCIA?

Jonathan Fox

Documento de trabajo n°1 de GPSA

Septiembre de 2014

AUDITORÍA SOCIAL: ¿QUÉ DICE REALMENTE LA EVIDENCIA?

Jonathan Fox

School of International Service
American University
fox@american.edu

© 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial

Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo ni los países representados en el mismo.


Este documento ha sido encargado por la Alianza Mundial para la Auditoría Social (GPSA), un programa de colaboración de carácter internacional del Grupo Banco Mundial.

La **Alianza Mundial para la Auditoría Social (GPSA)** brinda apoyo al sector público, la sociedad civil y el sector privado para colaborar en la resolución de problemas fundamentales de gobernanza en los países en desarrollo. Para alcanzar este objetivo, la GPSA proporciona apoyo estratégico a las iniciativas de auditoría social de las organizaciones de la sociedad civil orientadas a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. La Alianza se apoya en la relación directa y continua del Banco Mundial con actores del sector público y con una red de asociados de todo el mundo para crear condiciones propicias que permitan utilizar la retroalimentación ciudadana para resolver problemas fundamentales en la prestación de servicios y fortalecer el desempeño de las instituciones públicas.

www.GPSAknowledge.org
www.theGPSA.org

Diseño de la portada: Martin Schmidt

ÍNDICE



Prólogo	5
Resumen	7
Agradecimientos	8
Acerca del autor.....	8
1. Introducción	9
2. Replanteando el marco conceptual sobre auditoría social.....	12
3. Releyendo las evaluaciones de la auditoría social: ¿Qué significa “resultados encontrados”?	16
4. Distinguiendo entre enfoques tácticos y enfoques estratégicos.....	28
5. Auditoría social: propuestas para el debate	31
6. Conclusiones.....	42
Referencias.....	54

PRÓLOGO



Muchos de los problemas que enfrentan hoy en día los países emergentes y en desarrollo se deben a deficiencias en la gobernanza. Ello no atañe solo a los Gobiernos, sino también a los ciudadanos. Los Gobiernos deben escuchar a los ciudadanos y trabajar para ellos. En el Departamento de la Práctica de Gobernabilidad del Banco Mundial, procuramos promover un enfoque más centrado en el ciudadano, porque sabemos que su participación activa constituye el eje de la buena gobernanza. Y que los Gobiernos que escuchan a sus ciudadanos y trabajan con ellos pueden ser más eficientes y eficaces.

La auditoría social permite que tanto los actores que pertenecen al Gobierno como los ajenos a él trabajen juntos para lograr una mejor gobernanza, garantizando que los países y las comunidades obtengan los resultados que necesitan y merecen. La auditoría social no necesariamente implica que la sociedad civil confronte con los funcionarios públicos, sino garantizar que la información acerca de las perspectivas de los ciudadanos llegue a manos de los funcionarios a cargo para facilitarles el trabajo y hacerlo más eficiente.

La auditoría social permite a los ciudadanos formular opiniones y canalizar sus demandas de mejores servicios, mayor transparencia presupuestaria, regulación y contratación abierta. Asimismo, ofrece a los funcionarios públicos recibir valiosos comentarios e información, fortalece la confianza de los ciudadanos en el Gobierno y les proporciona el capital político para implementar y sostener reformas que favorezcan a los pobres.

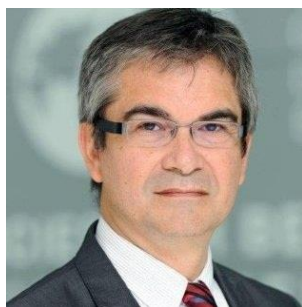
En la actualidad, los debates sobre iniciativas de auditoría social se centran acertadamente en una serie de preguntas sobre sus impactos y la respectiva evidencia empírica: ¿qué medidas dan buenos resultados, cómo, por qué, para quiénes y en qué circunstancias? ¿Pueden aplicarse en otros contextos? Se han realizado numerosas investigaciones, pero aún no se ha alcanzado un acuerdo amplio sobre muchas de estas importantes preguntas. Algunos aún consideran que la auditoría social carece de pruebas empíricas rigurosas, y los debates a menudo concluyen con la afirmación poco útil acerca de que "los resultados son dispares".

Por este motivo, la Alianza Mundial para la Auditoría Social (GPSA) solicitó a Jonathan Fox, Profesor de American University en la Ciudad de Washington, USA, que realizara un meta-análisis de las principales evaluaciones de programas de auditoría social que han influenciado el discurso sobre la evidencias empírica. En este documento, el autor reflexiona sobre la evidencia existente y evalúa las limitaciones de las iniciativas tradicionales de auditoría social que se basaban en herramientas, centradas en la

divulgación de información y con deficiencias tanto de coordinación como de colaboración.

La vasta experiencia y los conocimientos especializados del Profesor Fox en este terreno se tradujeron en este documento fundamental. Este trabajo ayuda a repensar el marco conceptual, pues distingue entre los enfoques tradicionales "tácticos" y los nuevos planteamientos "estratégicos". De este modo, ofrece un nuevo marco y un nuevo lenguaje para el importante debate sobre la evidencia empírica y el impacto de la auditoría social. El autor nos insta a analizar en mayor profundidad los enfoques estratégicos sobre auditoría social y ofrece numerosas proposiciones atinadas basadas en la dinámica causal que genera impactos reales en las sociedades.

Estoy seguro de que este documento aporta una contribución muy valiosa al debate, y tengo sumo interés en participar de las deliberaciones en curso.



Mario Marcel
Senior Director, Governance Global
Practice
El Grupo Banco Mundial
Ciudad de Washington, DC

RESUMEN

El debate sobre políticas relacionado con las iniciativas de auditoría social se ha centrado cada vez más en sus impactos tangibles en términos de desarrollo. La evidencia empírica es variada. En el presente metaanálisis, se replantean algunas de las evaluaciones más influyentes desde una nueva perspectiva, distinguiendo entre enfoques tácticos y enfoques estratégicos para promover la voz de los ciudadanos y contribuir a mejorar el desempeño del sector público. Los experimentos sobre el terreno tienden a estudiar intervenciones acotadas, tácticas, que se basan en supuestos optimistas sobre el poder de la información como único elemento para motivar la acción colectiva e influir en el desempeño del sector público. De los estudios sobre estrategias multidimensionales que promueven entornos propicios para la acción colectiva e impulsan la capacidad de los Estados para responder realmente a la voz de los ciudadanos, emergen resultados más promisorios. Esta reinterpretación de la evidencia empírica, a su vez, conduce a proponer una nueva serie de postulados debidamente sustentados, que se centran en la sinergia entre el Estado y la sociedad, y “estrategias tipo sándwich” a través de las cuales la “voz” y los “dientes” pueden llegar a empoderarse mutuamente.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Marcos Mendiburu y Tiago Peixoto por sus aportes a este estudio, y a Yamini Aiyar, Kiran Bhatta, John Gaventa, Helene Grandvoinnet, Florencia Guerzovich, Scott Guggenheim, Jeff Hall, Richard Holloway, Anuradha Joshi, Stuti Khemani, Stephen Kossack, Rosie McGee, Vijayendra Rao, Roby Senderowitsch y Albert Van Zyl por sus comentarios específicos y oportunos a las versiones previas. Asimismo, agradezco a Benedicte de la Briere, Paul Liebowitz, Saw-Young Min, Simon O'Meally, Vijayendra Rao, Audrey Sacks, Nicola Smithers, Jeff Thindwa, Warren Van Wicklin y Michael Woolcock por sus entrevistas, a Phil Keefer por sus observaciones y a los participantes en los seminarios virtuales en Washington DC, Yakarta y la Ciudad de México. Deseo agradecer también a Waad Tamaa por su ayuda en el diseño de los gráficos 2 y 3, y a Mauricio Sánchez Alvarez por su apoyo en la revisión de la traducción al español. Cabe señalar que ninguna de estas personas ni la GPSA son responsables de los puntos de vista expresados por el autor.

Acerca del autor

Jonathan Fox es profesor en la School of International Service de American University. Su trabajo de investigación aborda las relaciones entre rendición de cuentas, transparencia y



participación ciudadana; temática que, desde 1982, ha estado analizando en las zonas rurales de México. En la actualidad integra los directorios de Oxfam America y Fundar (México) y es miembro del Grupo de Expertos Internacionales del Mecanismo de Evaluación Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto. Sus publicaciones se pueden consultar en: <http://jonathan-fox.org/>

1. INTRODUCCIÓN

Las estrategias de auditoría social intentan mejorar el desempeño de las instituciones impulsando tanto la participación ciudadana como la receptividad de los Estados y las empresas. En la práctica, el concepto incluye una amplia gama de innovaciones institucionales que alientan y proyectan la voz ciudadana. En la medida en que la auditoría social refuerce el poder ciudadano de cara al Estado es un proceso político; aún cuando es distinta a la rendición de cuentas política, que se centra específicamente en los funcionarios electos y en la que la voz ciudadana a menudo se delega en representantes durante los períodos entre elecciones. Esta distinción convierte a la auditoría social en un enfoque particularmente importante para sociedades en las que el Gobierno representativo es débil, poco receptivo o inexistente.¹

La auditoría social es una categoría general en constante evolución que comprende: el seguimiento y supervisión ciudadana del desempeño del sector público, el sector privado o ambos; los sistemas de acceso a la información, así como de difusión de información pública centrados en los usuarios; los mecanismos de atención de reclamos ciudadanos; y la participación ciudadana en la adopción de decisiones sobre la asignación de recursos, como en el caso del presupuesto participativo. Sin embargo, en todo este abanico diverso de experimentación en curso (en pequeña y gran escala), los analistas están comenzando a observar diferencias entre los limitados instrumentos de monitoreo y expresión de la sociedad civil y aquellos enfoques más amplios de defensa del interés público tendientes a reformas de políticas (véase Joshi y Houtzager, 2012).

Las iniciativas de auditoría social se multiplican en el contexto más amplio, y en expansión, de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel mundial, que también incluye reformas importantes relacionadas con el Gobierno abierto y una extraordinaria proliferación de iniciativas voluntarias de numerosas partes interesadas que intentan establecer normas sociales y ambientales, principalmente para el sector privado.² Estos esfuerzos diversos se basan en la presunción de que “la información es poder”, y que la transparencia necesariamente impulsará la rendición de cuentas. No obstante, las teorías del cambio ampliamente aceptadas y sugerentes desde el punto de vista normativo, resumidas en la frase “la luz del sol es el mejor desinfectante”, han resultado tener una sustentación empírica desigual (Fox, 2007a). En respuesta, tanto los profesionales como los analistas de políticas se preguntan cada vez más qué es lo que en verdad funciona y la respuesta sigue siendo incierta.³ En el campo de la auditoría social, la práctica aún va por delante de la investigación, y la teoría pertinente está todavía más atrasada.

La diversidad de iniciativas de cambio institucional comprendidas dentro de la categoría de auditoría social complica más los esfuerzos para extraer lecciones más generales. Quienes buscan respuestas en términos de herramientas para todo uso y de fácil aplicación en todos los casos se dan cuenta rápidamente de que, en realidad, los procesos y resultados de la auditoría social dependen en gran medida del contexto (O’Meally, 2013). Hacer un llamado a favor de un enfoque basado en evidencia no es suficiente. *Repensar* el creciente *corpus* de datos empíricos puede permitirnos avanzar en el modo de entender la auditoría social en términos más generales, lo que puede ayudar a orientar estrategias y expectativas más realistas.

En este estudio se reinterpretan los datos de las evaluaciones empíricas y los conceptos analíticos relacionados con la auditoría social, con el propósito de contribuir a abordar la pregunta ¿y ahora qué?.⁴ En primer lugar, se identifican los límites de los marcos conceptuales que se suelen aplicar a la auditoría social. En segundo lugar, mediante un meta-análisis se analiza la bibliografía sobre evaluaciones de impacto de la auditoría social a través de nuevos prismas conceptuales. Este ejercicio se basa principalmente en 25 evaluaciones cuantitativas, haciendo hincapié en experimentos sobre el terreno considerados ampliamente como emblemáticos en este campo por su aceptación entre los profesionales del rubro.⁵ En tercer lugar, el estudio propone una serie de postulados conceptuales debidamente sustentados para analizar la dinámica de las estrategias de auditoría social, basados en la sinergia Estado-sociedad con respecto al análisis institucional. El estudio concluye poniendo el énfasis en las coaliciones en favor de la rendición de cuentas que reduzcan la brecha entre el Estado y la sociedad.

A modo de introducción al argumento principal, si se desagregan los hallazgos de las evaluaciones de impacto, en realidad se examinan dos enfoques muy diferentes comprendidos en el término genérico de auditoría social, *el táctico* y *el estratégico*. Los enfoques tácticos de auditoría social constituyen intervenciones acotadas (también llamadas instrumentos), que se limitan a los esfuerzos de la sociedad para proyectar su voz. La teoría del cambio respectiva supone que el acceso a la información por sí mismo motivará la acción colectiva localizada, que a su vez generará suficiente poder como para influir en el desempeño del sector público⁶. En cambio, los enfoques estratégicos de auditoría social despliegan múltiples tácticas, fomentan entornos propicios para la acción colectiva en favor de la rendición de cuentas y coordinan iniciativas emanadas de la voz ciudadana con reformas gubernamentales que fortalecen la receptividad del sector público. Cuando se reinterpreta la evidencia de las evaluaciones desde esta nueva perspectiva, los resultados de los enfoques *tácticos* son, sin duda, encontrados, mientras que la evidencia del impacto de los enfoques *estratégicos* es mucho más promisorio. Esta interpretación señala la importancia de las estrategias de cambio institucional que

promueven tanto la “voz” como los “dientes” (*teeth* - entendido esto último como la capacidad de respuesta del Estado). La propuesta final para el debate es que las “estrategias de sándwich” de coaliciones de actores en favor de la rendición de cuentas tanto en el Estado como en la sociedad empoderándose mutuamente pueden generar los círculos virtuosos de empoderamiento necesarios para liberarse de las “trampas por la falta de de rendición de cuentas” [*low accountability traps*].

2. REPLANTEANDO EL MARCO CONCEPTUAL DE LA AUDITORÍA SOCIAL

El campo de la auditoría social ha desbordado los marcos conceptuales convencionales y las lecciones extraídas de la práctica deberían orientar los nuevos enfoques. En esta sección se examinan las limitaciones de cuatro enfoques ampliamente aceptados, todos los cuales fueron importados de otras agendas intelectuales y como tales no fueron planteados expresamente para entender temas de auditoría social.

Hace una década, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial acerca de la prestación de servicios públicos estableció una innovadora agenda intelectual internacional que enmarcaba los problemas de la prestación de servicios en términos de deficiencias y vías de la rendición de cuentas (2003). Conceptualmente, en dicho informe se subrayaba que el marco de pensamiento que hace hincapié en la relación entre el principal y el agente [*principal-agent framework*] es el instrumento más importante para entender la relación entre la voz de los ciudadanos y la capacidad de respuesta del sector público⁷. Este enfoque se convirtió en un saber convencional en el pensamiento dominante sobre el desarrollo y supone que el ciudadano es, en definitiva, el principal, independientemente de si en realidad vive bajo una forma representativa de Gobierno (véase Griffin y otros, 2010). Sin embargo, cuando el modelo de principal-agente se aplica a la gobernanza, se da por sentado lo que se debe demostrar: que en última instancia los ciudadanos (los “principales”) son los que realmente mandan. Además, con frecuencia este enfoque supone que los ciudadanos tienen intereses y metas relativamente homogéneos. Implícitamente, el modelo principal-agente también supone que los principales tienen principios, es decir, que pueden actuar, y actuarán, contra la impunidad (Persson, Rothstein y Teorell, 2013). El problema aquí es de “elasticidad conceptual” (Sartori, 1970). Originalmente, el modelo de principal-agente se refería a relaciones de mercado bidireccionales, como las de accionistas y gestores, gestores y empleados o clientes y proveedores de servicios. Cuando se aplicó a la política, en un principio se centró en relaciones formales, bien definidas, de delegación de la autoridad. Los científicos sociales posteriormente ampliaron la metáfora y la aplicaron a relaciones de poder más amorfas que implicaban simple influencia, y no tanto poder de autoridad, así como múltiples principales.⁸ Esto diluyó su rigor. El modelo también plantea problemas respecto a las relaciones de supervisión no jerárquicas, como es el caso de la rendición de cuentas mutua en las alianzas, las instituciones que aseguran el equilibrio de poderes y las relaciones informales de rendición de cuentas, todas especialmente importantes para los procesos de auditoría social.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004 se basó en el enfoque de principal- agente para proponer otra metáfora muy influyente para entender los diferentes tipos de relaciones de poder entre ciudadanos y proveedores de servicios públicos. Para empezar, hay una “vía larga”, que permite a los ciudadanos ejercer su condición de “principal” delegando autoridad en representantes políticos, que luego gobiernan a las burocracias designando autoridades responsables de las políticas, quienes, a su vez, establecen pactos para gestionar la prestación de los servicios de primera línea. En cambio, la “vía corta” vincula a los ciudadanos directamente con los proveedores de servicios a través de diferentes mecanismos de supervisión y voz (y de opciones de salida, si existieran). La metáfora de las vías larga y corta no abordó las posibles contribuciones de otras instituciones públicas que actúan como frenos y contrapesos, tales como los parlamentos, los sistemas judiciales, las entidades fiscalizadoras superiores, las defensorías del pueblo, ni tomó en cuenta las reformas en materia de acceso a la información pública. Además, la vía corta propuesta en dicho informe con respecto a los proveedores de servicios públicos de primera línea es exclusivamente local, lo que refleja una presunción de que la ineficiencia del Estado es principalmente local y que no está presente a todo lo largo de la cadena de suministro de la gobernanza. Una década después, los resultados encontrados indican que, después de todo, la vía corta quizás no sea tan corta. De hecho, influyentes investigadores del Banco Mundial concluyeron recientemente que cuando el problema es que el Gobierno falla en la rendición de cuentas, no hay vía corta (Devarajan, Khemani y Walton, 2013). Esto sugiere que no hay modo de eludir la cuestión central de la rendición de cuentas de los poderes políticos y la estructura de incentivos que influye en que los funcionarios electos respondan, o no, a los ciudadanos.

Hacia el final de la década de 2000, los documentos oficiales del Banco Mundial comenzaron a promover un tercer marco discursivo para los temas de auditoría social, desplegando metáforas de mercado que contraponen la “oferta” y la “demanda” de buen gobierno. Ello reflejaba divisiones internas dentro del propio Banco Mundial entre el personal que trabajaba en las reformas internas del sector público (oferta) y aquellos que promovían interfaces públicas y la participación de la sociedad civil (demanda). A diferencia del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, este enfoque pone el acento en la posible contribución de las instituciones de frenos y contrapesos de la oferta (oficinas anticorrupción, presupuesto abierto, fortalecimiento de la capacidad de control legislativo, sistemas de atención a reclamos ciudadanos, etc.). No obstante, la metáfora del mercado implica que de algún modo la demanda creará su propia oferta, o viceversa. Además, la presunción implícita de que una mano invisible acabará por juntarlas no es realista.⁹

Un cuarto marco conceptual para entender la rendición de cuentas se basa en metáforas espaciales. La rendición de cuentas “vertical” alude a la relación entre los ciudadanos y sus

representantes con respecto a la rendición de cuentas en materia política (Mainwaring y Welna, 2003). La rendición de cuentas “horizontal” alude al control mutuo inherente a las instituciones gubernamentales de frenos y contrapesos, relaciones relativamente de igual a igual que no se adaptan fácilmente a los modelos principal-agente (O’Donnell, 1998). La rendición de cuentas “diagonal” se refiere a combinaciones híbridas de control vertical y horizontal, e implica la participación directa de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales. Esto puede consistir en la participación en los órganos de control del Estado o en su gestión directa, como en el caso clásico de la administración de elecciones por los ciudadanos, independientemente de las autoridades electas.¹⁰ Algunos de estos órganos oficiales de poder compartido entre el Estado y la sociedad se crean desde arriba, como en el caso de los “espacios invitados” (Cornwall y Schattan Coelho, 2007). Otros se han construido en respuesta a la protesta y la movilización ciudadanas de base amplia, como en el caso de la organización independiente de elecciones por parte de ciudadanos en México (Isunza Vera y Olvera, 2006; Avritzer, 2002).

En el contexto de estas metáforas espaciales, los esfuerzos en favor de la auditoría social pueden ser verticales o diagonales. Son verticales cuando los ciudadanos realizan demandas directamente al Estado, por los canales electorales o por fuera de ellos (Peruzzotti y Smulovitz, 2006). Estas dimensiones vertical y diagonal interactúan entre sí, ya que el espacio para el poder ciudadano dentro de los órganos oficiales de supervisión puede crearse en respuesta a presiones verticales. Algunos argumentan, por el contrario, que cuando la rendición de cuentas horizontal es débil, ello se debe fundamentalmente a deficiencias en el proceso vertical de rendición de cuentas (Moreno, Crisp y Shugart, 2003). Cuando los sistemas débiles de rendición de cuentas horizontal y vertical se refuerzan unos a otros, se puede hablar de las trampas de la falta de rendición de cuentas [*low accountability traps*] (Fox, 2007b). El análisis de estas deficiencias de la rendición de cuentas implica desagregar el Estado en términos de su grado de institucionalización y eficacia, que a menudo es desigual en términos espaciales (O’Donnell, 1993). Además, en algunas circunstancias, las autoridades nacionales electas pueden tener incentivos para permitir la persistencia de regímenes subnacionales poco democráticos o carecer del peso necesario para democratizarlos (Gibson, 2005; Giraudy, 2013). No obstante, cuando las iniciativas de auditoría social repercuten efectivamente en el Estado, con frecuencia lo hacen por una vía que implica activar o empoderar a las instituciones públicas de control horizontal para que actúen (Peruzzotti y Smulovitz, 2006; Fox, 2007a).

Aunque cada uno de estos cuatro marcos conceptuales generales tiene sus propias fortalezas y limitaciones, no nos conducen a la clase de herramientas analíticas necesarias para ir más allá en la categorización, medición y comparación de las dinámicas de los numerosos y diversos enfoques que abarca la categoría general de auditoría social. Se

precisa un conjunto nuevo de postulados conceptuales extraídos de manera inductiva a partir de las experiencias sobre reformas, que incluya la distinción entre enfoques tácticos y enfoques estratégicos, la relación entre “voz” y “dientes”, el “efecto globo” [*squeezing the balloon*], la integración vertical, la rendición de cuentas vista en distintas escalas, la rendición de cuentas de tipo retrospectivo y prospectivo, y las estrategias del sándwich. Pero ante todo se impone un meta-análisis de los hallazgos empíricos de las evaluaciones de impacto.¹¹

3. RELEYENDO LA EVIDENCIA DE LAS EVALUACIONES DE LA AUDITORÍA SOCIAL: ¿QUÉ SIGNIFICA “RESULTADOS ENCONTRADOS”?

¿Cómo se pueden extraer lecciones generales de datos empíricos que abarcan iniciativas de reforma muy diversas, en un amplio espectro de contextos? Las evaluaciones de impacto de auditoría social son una combinación de peras y manzanas. Como resultado, aunque no debería sorprender que los resultados sean encontrados, sí se plantea la cuestión de cómo *interpretar* los datos. ¿Será que los casos específicos de falta de impacto de auditoría social refutan el concepto general? ¿O que los casos específicos de impacto positivo lo reafirman? Ello plantea una pregunta más amplia: ¿En qué consiste demostrar la viabilidad de la auditoría social?

La noción de “demostración de viabilidad” [*proof of concept*] es sumamente relevante para abordar primero la cuestión de qué es lo que funciona en la materia para después reformularla. Ampliamente utilizada en los campos científico, médico y de la ingeniería, “demostración de viabilidad” (o validez) se refiere a la demostración de que una idea propuesta funciona como se vaticinó.¹² Además, el proceso para verificar la posible *validez* de una idea se distingue de la evaluación de la *posibilidad de su generalización*. En otras palabras, hay una diferencia entre demostrar que una propuesta funciona y demostrar que sigue siendo válida en circunstancias muy diversas. En el caso de la auditoría social, el postulado general sería que la participación informada de los ciudadanos puede mejorar el desempeño del sector público, sobre todo si impulsa el funcionamiento de las instituciones de fiscalización. Pero, por otra parte, la verificación de este postulado general en condiciones determinadas solo proporcionaría datos fehacientes acerca de si una versión particular de la idea funciona en esas condiciones específicas.¹³

Para efectuar un balance de la evidencia relacionada con la auditoría social se puede partir de una de las observaciones más relevantes que se ha obtenido en la experiencia de “demostración de viabilidad” en el campo biomédico, a saber: el camino para traducir una idea promisorio en soluciones prácticas aplicadas suele ser largo y difícil. Por ejemplo, la “teoría del cambio” en la que se basaron las vacunas, data de 1796. En la actualidad, siglos más tarde, nadie duda de la validez de esa teoría del cambio, pero aun así las vacunas solo son útiles para determinadas enfermedades y hasta cierto punto, y el descubrimiento de sustancias y dosis para problemas específicos requiere una muy extensa experimentación.

Esta analogía apunta, en lo que a evaluación de estrategias para el cambio institucional se refiere, a que incluso las soluciones que podrían tener un gran impacto probablemente solo tendrían impactos parciales, en determinadas condiciones únicamente, y solo para determinados problemas.

La idea de la demostración de viabilidad sugiere la reformulación de una pregunta habitual en relación con la auditoría social: la de si ésta funciona. El problema es que esta formulación establece implícitamente una respuesta dicotómica, en términos de “sí” o “no”.¹⁴ Es más apropiado formular preguntas planteándose en qué *medida* y en qué *condiciones* podría funcionar una iniciativa de cambio institucional. Además, los criterios para evaluar si una iniciativa de cambio funciona bien podrían ser cuestionados. En particular, en contextos en los que la situación inicial es la ausencia total de auditoría social, incluso el incremento parcial y desigual en la rendición de cuentas puede ser bastante significativo.¹⁵ Por ejemplo, en el caso de los consejos comunitarios de abasto en México, a lo sumo una tercera parte de ellos lograron ejercer su papel autónomo de supervisar el desempeño de un programa rural de distribución de alimentos a gran escala. Por lo tanto, aunque se puede concluir que el programa fracasó dos terceras partes de las veces, para aquellos millones de ciudadanos de bajos ingresos de zonas rurales cuyos intereses *estaban* representados por consejos más autónomos, el programa sin duda funcionó (Fox 1992, 2007b). Además, la formulación en términos de si algo funciona implica también que se puede obtener una respuesta general contundente a partir de lo que todavía es un *corpus* de evidencia relativamente pequeño.¹⁶ Y, quizás lo más importante, la formulación de la pregunta en términos de si la iniciativa funciona también implica que se espera que la auditoría social funcione *por sí sola*, en ausencia de *otras* reformas para el buen gobierno que pueden otorgar fuerza a la voz ciudadana.

La demostración de viabilidad de la auditoría social está en la agenda por muy buenas razones: una serie de estudios influyentes han documentado casos en los que el impacto tangible en términos de desarrollo ha sido escaso o nulo. Los profesionales sobre temas de desarrollo están sacando por lo menos tres conclusiones generales de estas evaluaciones:

- Primero, que *no basta con la información*. Específicamente, las evaluaciones de impacto han intentado verificar el postulado de que la difusión local de datos sobre los resultados de la prestación de servicios activaría la acción colectiva, lo que a su vez mejoraría la capacidad de respuesta del proveedor de servicios. Los estudios que han encontrado que las intervenciones en materia de difusión de información no han tenido ningún impacto son, entre otros, los de Banerjee y otros, 2010; Lieberman, Posner y Tsai, 2013; Keefer y Khemani, 2012, y Ravallion y otros, 2013. Más aún, Khemani sugiere que las campañas de información locales tendientes a

generar participación no pueden tener un impacto ni sostenido ni en gran escala sobre los servicios públicos a menos que cambien los incentivos de los políticos que en últimas instancias tienen autoridad sobre la gestión de los empleados y los presupuestos públicos (2007: 56-57). Ravallion, y otros, coinciden en que son necesarias acciones complementarias relacionadas con la oferta que aseguren que se haga realidad el potencial del plan [de información] (2013: 5).

- La segunda conclusión general es que a menudo *la supervisión de abajo hacia arriba con frecuencia no surte efecto*. En este sentido, una evaluación de impacto particularmente influyente intentó comprobar el supuesto que la supervisión local de las obras públicas, por sí misma, podía limitar la corrupción. En el experimento de campo efectuado por Olken relacionado con la construcción de caminos para comunidades, en el marco del Programa de Desarrollo de Subdistritos (KDP) en Indonesia se observó que la supervisión comunitaria tuvo poco impacto en la reducción de la corrupción (2007).
- En tercer lugar, un cúmulo creciente de investigaciones indica que los programas oficiales de desarrollo impulsados por la comunidad a menudo son capturados por las élites locales (véase Mansuri y Rao, 2013; Platteau y Gaspart, 2003). Aunque esta bibliografía se concentra en la participación impulsada (“inducida”) por el Gobierno más que en la auditoría social *per se*, ambos enfoques se superponen hasta cierto punto, en la medida en que comparten el objetivo de alentar a los grupos subrepresentados a hacer oír su voz en lo que se refiere al uso de recursos públicos.

Estas tres aseveraciones son muy convincentes, pero ¿qué significan en cuanto a la comprensión de la auditoría social? La interpretación de la evidencia empírica sobre el impacto de la auditoría social se complica por el hecho de que algunos de los estudios más influyentes sobre la falta de impacto en realidad no consiguen demostrar lo que muchos piensan que demuestran. Es revelador examinar tres estudios especialmente emblemáticos en términos de la diferencia entre cómo se han entendido sus resultados y lo que estos demuestran realmente. La selección de estos estudios (y la interpretación de cómo se han entendido sus resultados) se basó en 15 entrevistas con personal y funcionarios del Banco Mundial, realizadas entre diciembre de 2013 y marzo de 2014. En ellas se preguntó qué evaluaciones consideraban más influyentes, tanto entre colegas como en su opinión personal acerca de las fortalezas y limitaciones de los enfoques sobre auditoría social.

En primer lugar, tomemos la comparación metodológicamente elegante de Olken acerca de intervenciones anticorrupción en obras públicas en aldeas de Indonesia (2007). Con

frecuencia, los profesionales en la materia interpretan que este estudio refuerza el argumento más general de que las auditorías centrales de arriba hacia abajo funcionan, mientras que la supervisión por parte de la comunidad tiene escaso impacto sobre la corrupción.¹⁷ En este caso, el que las intervenciones “funcionaron” significó una reducción estimada de un tercio de las desviaciones de fondos (8 puntos porcentuales en comparación con 24 %). Sin embargo, el mecanismo causal que está detrás de las auditorías rara vez involucra sanciones oficiales. Más que nada, fue la amenaza de respuestas comunitarias a la prometida difusión local de resultados lo que dio la fuerza necesaria a las auditorías para reducir la corrupción.¹⁸ Además, todas las comunidades que participaron en el experimento *ya estaban movilizadas* debido a su participación en el programa KDP, un programa participativo de desarrollo rural a nivel nacional.¹⁹ Como afirmó un arquitecto del programa, a pesar que el estudio en sí destacaba claramente la difusión directa en la comunidad de los hallazgos de la auditoría, “por alguna razón los evaluadores en general no quisieron oír esa parte”.²⁰ Este estudio posteriormente fue muy influyente, y llevó al Gobierno indonesio a aumentar la realización de las auditorías centrales a más del 80% de los proyectos de desarrollo local en 70 000 aldeas. No obstante, la información oficial de monitoreo no indica si también se aumentó la difusión a nivel comunitario de los resultados de las auditorías de aquellos proyectos locales.²¹ A pesar de la interpretación dispar, este estudio muestra que los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba fueron más complementarios que antagónicos.

En segundo lugar, consideremos el influyente experimento sobre el terreno de Banerjee y colaboradores acerca de los comités de educación de las aldeas en Uttar Pradesh (2010). Los investigadores trabajaron con una importante organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a temas de educación para probar métodos de divulgación de información sobre los resultados escolares dirigidos a padres de familia y a los comités de educación, en un intento por activarlos con miras a mejorar el rendimiento escolar. La OSC convocó reuniones de padres pero no condujeron a acciones para elevar el rendimiento. Las conclusiones indican que el hecho de proporcionar información sobre el estado de la educación y las instancias de participación no es suficiente por sí solo para alentar la participación de los beneficiarios en las escuelas públicas (2010: 5). El estudio también documentó la debilidad de los canales oficiales de participación y supervisión comunitarias. En ese estado, los comités de educación de las aldeas están compuestos por el director de la escuela, el jefe del Gobierno local (que es electo) y tres padres elegidos por funcionarios locales. Por lo tanto, por definición, no son órganos de supervisión independientes.²² Además, en el estudio se observó que la cuarta parte de los padres miembros del comité negaban específicamente ser parte del mismo, que la gran mayoría de los miembros sabía poco sobre los comités de educación de las aldeas y que el 92 % de los pobladores desconocía la existencia de estos comités.²³ De todas maneras, en el estudio se reconocía

que los ciudadanos difícilmente participan en acciones colectivas a menos que exista una línea de acción concreta (2010: 4). En este caso, esa línea de acción consistió en capacitar a los padres para que actuaran como alfabetizadores fuera de las escuelas públicas. De las intervenciones del estudio, esta fue más la más profunda, la cual ofrecía una opción viable a un grupo minoritario de familias, lo que demuestra que la principal restricción no era la falta de interés de los padres en la educación de sus hijos.²⁴ Sin embargo, ninguna de las intervenciones aumentó la participación de los padres en el sistema público de enseñanza (2010: 21). Esto sugiere que ni los canales de participación parental existentes en las escuelas, ni los intentos de intervención para activarlos lograron crear condiciones propicias para la supervisión comunitaria independiente de las escuelas públicas. En realidad, el *tipo* de información sobre la que se hizo hincapié en la intervención, y el contenido de las discusiones de facilitación, giraron en torno a los resultados del aprendizaje más que en torno al desempeño de los maestros o las escuelas. A pesar de la falta de acción colectiva de los padres para exigir rendición de cuentas a las escuelas, el título del estudio, “*Pitfalls of Participatory Programs*” [“Trampas de los programas participativos”], implica que el proceso oficial de supervisión de las escuelas era participativo.

En tercer lugar, en el meta-análisis magistral de Mansuri y Rao de casi 500 estudios se examina tanto el desarrollo impulsado por la comunidad como la descentralización local con el fin de abordar “el impacto de las iniciativas en gran escala, impulsadas por los gobiernos, para inducir la participación” (2013: 2). En el Banco Mundial, muchos concluyeron que el estudio indicaba que el desarrollo local participativo a menudo no funciona, que suele ser capturado por las élites o tiene efectos moderados y con sesgo social. Sin embargo, el estudio se centró explícitamente en proyectos de desarrollo local de arriba hacia abajo, y no abordó la participación orgánica de abajo hacia arriba. Además, numerosos programas oficiales de desarrollo en gran escala, que ostensiblemente intentan inducir la participación o que financian a gobiernos locales, no incluyen medidas sustantivas que promuevan la rendición de cuentas, ni desde abajo ni desde arriba.²⁵ La capacidad local para responder a posibles aperturas desde arriba puede ser limitada (por lo que llaman “ausencia de sociedad civil” – “civil society failure”). Por lo tanto, no debería sorprender a los analistas sobre participación que esas intervenciones fuesen vulnerables a ser capturadas por las élites. Los autores llegaron a la conclusión de que los esfuerzos participativos que son sensibles al contexto y que se combinan con el uso de la autoridad central para mejorar la capacidad de respuesta del Estado, y en consecuencia la rendición de cuentas, son en realidad sumamente promisorios. Las conclusiones del estudio estuvieron, por consiguiente, muy en consonancia con un énfasis en la auditoría social.

Este ejercicio de relectura de tres evaluaciones de impacto emblemáticas sirve para replantear nuestros enfoques acerca de los diferentes tipos de esfuerzos existentes en materia de auditoría social. Muchas de las intervenciones de auditoría social que han producido magros resultados se basan en supuestos que resultaron ser débiles, como “la información es poder”, “la descentralización acerca el Gobierno al pueblo”, “la participación comunitaria es democrática” y “la voz de la comunidad puede (por sí sola) influir en los proveedores de servicios públicos”. La evidencia obtenida en el terreno indica que es necesario especificar mejor esas premisas:

Primero, ¿qué tipo de información puede empoderar a los pobres?

- ▶ La información tiene que ser *percibida* como información conducente a la acción [*actionable*].²⁶ Para que los ciudadanos puedan actuar a partir de dicha información, debe haber un entorno propicio que disminuya el miedo a las represalias.²⁷ Los incentivos para las acciones inducidas a partir de la información aumentan con la probabilidad de que el Estado responda realmente a la voz de los ciudadanos.

Segundo, ¿qué tipo de descentralización puede acercar el Gobierno al pueblo?

- ▶ Probablemente solo aquellos Gobiernos locales que son empujados a ser más democráticos se vuelven más responsables cuando sienten el impulso del aumento de la financiación y de la autoridad que acompañan a la descentralización.²⁸

Tercero, ¿qué tipo de participación comunitaria tiende a representar a las personas socialmente excluidas?

- ▶ Se requiere contar con entornos propicios que alienten activamente la voz y la representación de quienes normalmente quedarían excluidos por razones de género, etnia o clase.

Cuatro, ¿qué tipo de supervisión comunitaria puede abordar la ineficiencia del Estado?²⁹

- ▶ Es probable que las voces locales que desafían a las autoridades que no rinden cuentas sean en sí ignoradas o aplastadas. ¿En qué condiciones pueden estas voces modificar la correlación de fuerzas? La acción ciudadana que tenga el respaldo de aliados gubernamentales dispuestos y capaces de involucrarse, o que haya forjado vínculos con otras acciones homólogas para ganar poder de negociación tiene muchas más posibilidades de luchar contra la impunidad.

En síntesis, las intervenciones centradas en el lado de la demanda, exclusivamente locales, y en torno a la difusión de información, a las que se puede llamar “enfoques tácticos”, tienden a basarse en supuestos poco realistas. En cambio, los enfoques de auditoría social, y que se podrían llamar estratégicos, combinan el acceso a la información con un entorno propicio para una acción colectiva que se puede ampliar y coordinar con reformas gubernamentales que alienten una receptividad real del sector público hacia la voz de los ciudadanos.

La importancia de esta distinción entre enfoques tácticos y enfoques estratégicos en materia de auditoría social aparece con más claridad cuando se observa el cúmulo de evidencia que muestra impactos *positivos* tangibles en lo que a desarrollo se refiere. En el cuadro 1 se resumen los resultados en diversos países y sectores. En cuanto a áreas de interés, estas pruebas de impacto tangible en términos de desarrollo se agrupan en las áreas de educación, presupuesto participativo y gestión del agua, en países con Gobiernos electos receptivos (al menos nominalmente).³⁰ Esta mirada a vuelo de pájaro no pretende ser completa y se limita a estudios cuantitativos, con énfasis en experimentos realizados sobre el terreno. A pesar que por razones de espacio no es posible realizar un análisis detallado de este *corpus* de evidencia, sí se pueden observar patrones de interacción más amplios entre la voz de los ciudadanos y la respuesta del Estado.

Cuadro 1: Datos sobre auditoría social: Impactos positivos en términos de desarrollo (de una gran cantidad de estudios cuantitativos solamente)

Sector	País	Instrumento	Impacto	Principales fuentes
Educación *	Uganda	Difusión de información sobre el gasto	Menos desviaciones de fondos	Reinikka y Svensson (2004, 2011)
Educación +	Uganda	Monitoreo participativo	Resultados en la educación	Barr y otros (2012)
Educación +	Kenya	Contratación de maestros por la comunidad	Esfuerzo de los maestros y resultados en la educación	Duflo y otros (2012)
Educación +	India	Difusión de información sobre el gasto y papel de los padres	Esfuerzo de los maestros y resultados en la educación	Pandey y otros (2011)
Educación +	Indonesia	Gestión conjunta de las escuelas	Resultados en la educación	Pardhan y otros (2011)
Gobierno local *	Brasil	Presupuesto participativo	Menor mortalidad infantil	Gonçalves (2013) Touchton y Wampler (2014)
Gobierno local *	México	Presupuesto participativo	Aumento de la cobertura de los servicios	Díaz-Cayeros y otros (2013)
Gobierno local *	India	Presupuesto participativo	Mejor focalización	Besley, Rao, Pandey (2005), Heller, Harilal y Chauduri (2007)
Salud +	Uganda	Monitoreo participativo	Mejores resultados en salud	Björkman y Svensson, (2009), Björkman, de Walque, Svensson (2013)
Elecciones locales + *	Brasil	Difusión de información sobre las auditorías	Rendición de cuentas electoral	Ferraz y Finan (2008)
Obras públicas *	India	Auditorías sociales	Menos robos de salarios	Shankar (2010)
Obras públicas *	Indonesia	Difusión local de las auditorías	Menos desviaciones de fondos para caminos	Olken (2007)
Agua *	Internacional	Co-gobernanza	Impacto económico, social y sobre la sostenibilidad	Narayan (1995)
Agua *	India, Sri Lanka	Co-gobernanza	Impacto económico, social y sobre la sostenibilidad	Krishna y Uphoff (2002), Uphoff y Wijayarathna (2000), Isham y Kähkönen (2002)
Subsidios alimentarios focalizados + *	India	Acceso a la información	Acceso a los cupones para alimentos sin pagar sobornos	Peisakhin y Pinto (2010)

* Política o programa en gran escala

+ Experimento sobre el terreno

Un análisis de los estudios que presentan evidencias de impacto en materia de auditoría social

El cuadro 1 sirve para ilustrar varios casos en que se puede apreciar *hasta qué punto y cómo* los procesos de auditoría social pueden generar impactos tangibles en términos de desarrollo, describiendo sus respectivas cadenas causales.³¹ Obsérvese cómo varía el grado en que cada caso es “totalmente” estratégico, y en conjunto los casos ciertamente no constituyen una “prueba” de que determinadas generalizaciones serían válidas más allá de sus respectivos contextos. Sin embargo, por su amplitud y profundidad, esta evidencia avala la hipótesis de que los enfoques estratégicos son más prometedores que los tácticos para lograr impactos tangibles en términos de desarrollo.

1) Una campaña informativa sobre el gasto en educación en Uganda: Quizás el estudio más influyente que demuestra impactos positivos tangibles de las intervenciones en materia de información para la rendición de cuentas es el análisis de Reinnika y Svensson sobre difusión pública de información vinculada al financiamiento de las escuelas en Uganda (2004). Los estudios de seguimiento del gasto público habían constatado la existencia de altas tasas de desviación de fondos, que minaban los esfuerzos para aumentar la inversión en educación. Mediante una campaña de información se intentó entonces concientizar a los padres sobre los financiamientos (en bloque) para las escuelas. El análisis estadístico demostró una clara correlación entre la distancia que había entre la escuela y el punto de distribución de periódicos, y la porción de los financiamientos en bloque que recibía la escuela, lo cual permitiría reducir drásticamente la proporción de fondos desviados. Esta experiencia tuvo gran influencia en la formulación de la “vía corta” para una mayor rendición de cuentas en la prestación de servicios que se planteó en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Sin embargo, no se describieron dos elementos clave de la cadena causal. Primero, el estudio dio por sentado el papel de la participación en vez de documentarlo y explicarlo.³² Segundo, en análisis posteriores se agregó la dimensión de “la oferta”, más contextual, ya, que el Gobierno estaba dándole prioridad simultáneamente a aumentar fuertemente la matrícula escolar y el gasto en educación, lo que también generó la atención de los padres (Hubbard, 2007: 3).

2) El presupuesto municipal participativo en Brasil: Un segundo ejemplo de la vía causal a través de cual la auditoría social puede promover impactos tangibles en materia de desarrollo se basa en una práctica institucional en gran escala realizada a lo largo de dos décadas (en vez de un experimento sobre el terreno). Hace más de 20 años, numerosas municipalidades brasileñas han estado aplicando el presupuesto participativo por períodos bastante amplios (169 de 5561 hasta 2000, con 27 % de la población)³³. Dos estudios independientes con alcance de nivel nacional compararon los indicadores sociales de

municipalidades brasileñas que implementaban este proceso complejo de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos municipales, y los de municipalidades que carecían de dicho proceso (Gonçalves 2013; Touchton y Wampler 2014)³⁴. Las municipalidades con presupuesto participativo habían asignado una mayor proporción de fondos al saneamiento y los servicios de salud, reduciendo las tasas de mortalidad infantil (y manteniendo constante los presupuestos per cápita). Si bien los procesos de presupuesto participativo son muy diferentes en la práctica, en términos generales sus impactos positivos son claros. En los estudios se observa que el presupuesto participativo impulsa a las autoridades a prestar servicios que satisfacen las necesidades de ciudadanos que de otra forma estarían insuficientemente representados, y que el proceso deliberativo también hace que los ciudadanos quieran verificar frecuentemente el cumplimiento de las acciones gubernamentales prometidas. Estas investigaciones también destacan el horizonte a largo plazo y los procesos iterativos para la consecución de resultados tangibles en términos de desarrollo.

3) El monitoreo comunitario de clínicas de salud en Uganda junto con un pacto local de carácter deliberativo: En un experimento sobre el terreno de Björkman y Svensson en Uganda, se trabajó con OSC locales para promover un pacto entre las comunidades y los trabajadores de la salud en numerosas aldeas. Después de una extensa fase experimental, los autores probaron un proceso de monitoreo comunitario diseñado para alentar la voz de los ciudadanos, evitar que fuera cooptado por las élites y facilitar el diálogo periódico con los trabajadores de la salud (“reuniones de intercambio,” también llamadas de “interfaz”). El impacto fue extraordinario, entre otras razones, por la disminución de la mortalidad infantil en las comunidades participantes (33 %), el mayor uso de servicios médicos ambulatorios (20 %) y la mejora general de las prácticas de atención (tasas de vacunación, tiempo de espera, ausentismo). Esto fue posible gracias a la voz, que se expresó en discusiones comunitarias inclusivas y en evaluaciones de los servicios prestados, reforzada por interlocutores que facilitaron la negociación directa de las acciones esperadas con los proveedores de los servicios, sobre la base de hacer público el contraste entre las percepciones de los trabajadores de la salud y las de la comunidad respecto al desempeño.³⁵ Las recompensas y sanciones sociales desempeñaron un papel clave como incentivos. Años después, los autores dieron seguimiento a este primer estudio, comparando esfuerzos para alentar el control por parte de los beneficiarios con y sin acceso a información sobre el comportamiento del personal. Encontraron que esa información había sido verdaderamente crucial para hacer posible la acción de los interesados en favor de la mejora del servicio (Björkman, De Walque y Svensson, 2014). Aunque la bibliografía internacional no dice si estos experimentos influyeron en la política de salud de Uganda, sí inspiraron iniciativas similares en Sierra Leona (Hall, Menzies y Woolcock, 2014). Este caso indica que no todos los “informes de calificación ciudadana”

[*citizen report cards*] son iguales. Por ejemplo, a diferencia de la intervención en educación de Banerjee y otros (2010) analizada más arriba, este experimento se centró principalmente en el desempeño de los proveedores de servicios y en “contratos comunitarios” explícitos y negociados que especificaban cómo se debían mejorar los servicios, así como en la elección de representantes comunitarios para el posterior proceso de supervisión. De hecho, “más de un tercio de los comités de supervisión [anteriormente ineficaces] fueron disueltos y después de la intervención se eligieron nuevos miembros” (2009:747).

4) La Ley del Derecho a la Información de la India, aplicada a los programas sociales: A pesar del optimismo generalizado en relación con las leyes de acceso a la información pública, pocos estudios han documentado el modo en que estas pueden reforzar el acceso a los servicios públicos. Peisakhin y Pinto (2010) estudiaron la Ley del Derecho a la Información de la India con un experimento de campo que comparó distintas estrategias para presentar solicitudes de credenciales para alimentos por parte de ciudadanos de bajos ingresos. Aunque los burócratas ignoraban a la mayoría de los solicitantes, quienes además presentaron solicitudes de información pública sobre el estado del trámite de su credencial y sobre los plazos de procesamiento a nivel distrital fueron consistentemente exitosos. Solo mediante el soborno se podrían obtener resultados similares. Sin embargo, para comprender el mecanismo causal hubiera sido necesario un método diferente. Mediante la etnografía institucional, los investigadores podrían haberse adentrado en la caja negra de los organismos gubernamentales para analizar los determinantes en el comportamiento de los empleados del sector público.³⁶ En este caso, el estudio plantea la hipótesis de que los funcionarios de nivel medio temen que el incumplimiento de la ley de acceso a la información pueda obstaculizar su carrera profesional.³⁷ La Ley de Derecho a la Información de la India también es inusual en que los funcionarios que la incumplen podrían ser objeto de multas nominales.

5) Procesos de desarrollo impulsados por comunidades y obras públicas para aldeas en Indonesia. Llamado primero KDP y luego PNPM, este programa de desarrollo rural comunitario de alcance nacional siguió una estrategia que creó condiciones propicias para el presupuesto participativo y el monitoreo comunitario, principalmente en materia de obras públicas locales y, más adelante, salud y educación. El programa consiguió aumentar el acceso a los servicios de atención a la salud y su uso por parte de hogares pobres, y redujo la pobreza en todos los subdistritos en los que se implementó, en particular en comunidades más aisladas y empobrecidas, aunque, por otra parte, los miembros de grupos marginados no se beneficiaron tanto como otros sectores (PNPM, 2012). El programa tuvo niveles relativamente bajos de corrupción, sobre todo en comparación con otros programas gubernamentales, lo cual se debió a la transparencia local, la

participación informada, los promotores locales, las auditorías centrales y monitoreo y evaluación exhaustivas (Guggenheim, 2006; Friedman, 2013). Los niveles de participación comunitaria fueron elevados, incluyendo a las mujeres, aunque los efectos indirectos para mejorar el acceso a la información y la gobernanza en relación con otros programas fueron escasos (PNPM, 2012).

6) Las audiencias públicas de auditoría social en la India. La incorporación de audiencias públicas con la comunidad en la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural en la India es uno de los ejemplos más significativos de una iniciativa de auditoría social que influyó en las políticas públicas nacionales. Debido al sistema federal que existe en la India, los estados tienen un alto grado de autonomía en la interpretación y aplicación de esta ley. Por ejemplo, en el estado de Rajasthan, cuna de la auditoría social de base, impulsada desde las comunidades, los esfuerzos del Gobierno estatal para aplicar la ley eran bloqueados por la resistencia de los políticos locales (Pande, 2014). Andhra Pradesh, en contraste, se convirtió en el único estado cuyo Gobierno se comprometió a institucionalizar la estrategia de auditoría social, eludiendo a los políticos locales por medio de una burocracia relativamente disciplinada que creó las condiciones locales necesarias para realizar audiencias públicas generalizadas, y repetidas, de supervisión del programa de empleo rural (Aiyar y Mehta, 2015; Maoirano, 2014). Este proceso condujo a una mejora del desempeño del programa de empleo rural con respecto a los estados en los que el proceso de auditoría social fue desvirtuado o no se realizó (Shankar, 2010).

4. DISTINGUIENDO ENTRE ENFOQUES TÁCTICOS Y ENFOQUES ESTRATÉGICOS

En resumen, este ejercicio de reinterpretación de la evidencia empírica vinculado tanto al alto como al bajo impacto de la auditoría social indica que la amplia gama de intentos de cambio que se realizan al amparo de la auditoría social no siguen en absoluto una misma teoría del cambio. Este replanteamiento sugiere, más bien, reformular las premisas básicas de la auditoría social en dos categorías muy distintas: enfoques tácticos y enfoques estratégicos (véase el cuadro 2). Estos dos términos requieren definiciones explícitas. En el nivel más general, las estrategias vinculan las acciones coordinadas con las metas, proporcionando una visión amplia del proceso general, mientras que las tácticas aluden a acciones específicas. En este contexto, el enfoque estratégico se define como un enfoque con una teoría del cambio que toma en cuenta la relación entre las acciones en favor del cambio y las eventuales metas mediante la identificación de los múltiples eslabones de la cadena causal. Un enfoque táctico se limita a un eslabón específico de la cadena causal.³⁸

Cuadro 2: Enfoques tácticos y enfoques estratégicos de la auditoría social

- ▶ **Los enfoques tácticos de la auditoría social incluyen**
 - Intervenciones limitadas
 - Solo la voz de la sociedad
 - La presunción de que la provisión de información por sí sola inspirará la acción colectiva con poder suficiente para influir en el desempeño del sector público
 - Solo el ámbito local

- ▶ **Los enfoques estratégicos de la auditoría social incluyen**
 - Numerosas tácticas coordinadas
 - Entornos propicios para la acción colectiva, a fin de reducir la percepción de riesgo
 - La voz de los ciudadanos coordinada con reformas gubernamentales que refuercen la receptividad del sector público
 - Mayor escala (vertical) y transversal (horizontal)
 - Procesos iterativos, discutidos y, por lo tanto, desiguales

Aquí el argumento es que un enfoque táctico de auditoría social, que enfatiza la difusión local de información sobre los resultados de la prestación de servicios y la asignación de recursos a interesados insuficientemente representados (intervención que es exclusivamente del “lado de la demanda”) se basa en dos premisas poco realistas. La primera es que la gente a la que se ha denegado la voz y que carece de poder percibirá que

la participación necesariamente implica más beneficios que costos (si es que se admite la existencia de costo- alguno). La segunda es que aun cuando sean voces locales las que reclamen rendición de cuentas, su acción colectiva tendrá suficiente peso para influir en el desempeño del sector público, sin contar con aliados externos con capacidad real o percibida de ejercer presión.

En cambio, los enfoques estratégicos de auditoría social se centran en la difusión de información que los usuarios perciben claramente como *conducente a la acción*, coordinada con medidas que promueven activamente la acción colectiva, influyen sobre los incentivos de los prestadores de servicios y permiten compartir el poder en materia de asignación de recursos.³⁹ Este postulado también sugiere que las estrategias de auditoría social más prometedoras son las que logran amplificar la voz ciudadana y la acción colectiva más allá de la arena local, al tiempo que refuerzan la capacidad del Estado para *responder* a esas voces.

La distinción entre el enfoque táctico y estratégico tiene importantes implicaciones a la hora de evaluar la evidencia empírica. Las intervenciones localizadas, lea tácticas, que solo procuran acrecentar la voz ciudadana, constituyen versiones extremadamente débiles de auditoría social. En términos de grupos de tratamiento y de control, esto se podría considerar como una “dosis insuficiente”.⁴⁰ Para volver a la analogía anterior, si con una dosis pequeña o un número insuficiente de dosis de una vacuna no se logra prevenir una enfermedad, esto no descarta la posibilidad de que una dosis mayor o un número mayor de dosis sean más eficaces. Se requiere una masa crítica, y esto puede exigir largos plazos para poder comprobar resultados claros (como en el caso de las distintas experiencias con el presupuesto participativo en Brasil). El camino para generar un impacto también puede ser bastante discontinuo, y quizá siga una curva en forma de J (Woolcock, 2013). Además, los enfoques basados únicamente en la información tienden a centrarse en los síntomas y no en las causas subyacentes de las fallas del Estado (por ejemplo, el ausentismo de maestros o enfermeras). En la medida en que las perspectivas de las estrategias de auditoría social para transformar la interfaz entre el Estado y la sociedad dependan del fortalecimiento de la capacidad del Estado para *responder* a la voz de los ciudadanos, esa voz debe encontrar sinergias con otras estrategias de reforma del sector público, tales como reforzar la autonomía y la capacidad de los organismos de control y, de manera más general, el ejercicio del Estado de derecho.⁴¹

La distinción entre enfoques tácticos y enfoques estratégicos de la auditoría social nos permite retornar a la idea de “demostración de viabilidad” y evaluar en qué estadio se encuentra la auditoría social en términos de su desarrollo como enfoque práctico para el cambio institucional (véase el gráfico 1). La evidencia de que la auditoría social *puede*

contribuir, que proviene de una amplia gama de contextos y áreas temáticas indicadas en el cuadro 1, sugiere un alto nivel de progreso hacia la demostración de viabilidad. La amplia experimentación y verificación en el terreno de iniciativas de auditoría social también contribuye de manera importante al conocimiento de las fortalezas y limitaciones de los instrumentos específicos (por ejemplo, los informes de calificación comunitaria). No obstante, la evidencia disponible indica que se ha avanzado bastante menos en entender cómo funcionan las estrategias de auditoría social, con dinámicas propias a cada contexto.⁴² La investigación apenas ha abordado cómo incide la creación de entornos propicios para la acción colectiva y el papel central que desempeña el miedo en muchas situaciones. Mientras tanto, los sistemas de atención a reclamos ciudadanos [*grievance redress mechanisms*] con “dientes” sigue siendo extremadamente escasos (Gauri, 2013). Asimismo, no se ha prestado atención a posibles contribuciones de monitoreo por la sociedad civil que opere de manera verticalmente integrada, o sea, la proyección de acciones locales hacia ámbitos más amplios (regional, nacional, internacional etc.). Lo mismo ocurre con la articulación entre el “lado de la demanda” y la “oferta” en materia de rendición de cuentas. A manera de balance, aunque la evidencia en que se sostiene la viabilidad del concepto de auditoría social ha progresado significativamente en las últimas dos décadas, sigue habiendo lagunas importantes, en parte porque mucho de lo que se ha documentado en profundidad incluye “dosis insuficientes”. Quizá se podría decir que el enfoque de auditoría social está llegando a la fase inicial de una etapa de desarrollo intermedio, como se ilustra en el gráfico 1.

Gráfico 1: ¿ Ha alcanzado el enfoque de auditoría social la fase inicial de una etapa de desarrollo intermedio”?



5. AUDITORÍA SOCIAL: PROPUESTAS PARA EL DEBATE

Si resulta plausible afirmar que la auditoría social está llegando a la fase inicial de una etapa de desarrollo intermedio, entonces la distinción entre enfoques tácticos y estratégicos no es el único marco conceptual alternativo que puede contribuir a echar luz sobre las oportunidades que existen para reforzar su impacto, así como los obstáculos respectivos. Hasta ahora, la corriente de pensamiento más aceptada en materia de desarrollo respecto de cómo subsanar las deficiencias en materia de rendición de cuentas ha adoptado un enfoque deductivo y ha importado conceptos como la teoría del principal-agente, que no fueron formulados para abordar la existencia de principales múltiples [*multiple principals*], frenos y contrapesos, así como la rendición de cuentas mutua que caracteriza a la auditoría social.⁴³ Un enfoque inductivo al desarrollo de conceptos podría ser más apropiado para orientar futuras investigaciones que indaguen en la dinámica causal que impulsa y subyace a los distintos impactos que puede generar la auditoría social. Con el fin de contextualizar la distinción entre enfoques tácticos y enfoques estratégicos, a continuación se presenta una serie de propuestas analíticas y conceptuales adicionales para el debate, desarrolladas inicialmente en forma inductiva, basadas en esfuerzos de auditoría social de dos tipos: de “arriba para abajo” y de “abajo para arriba”, generados en México durante más de dos décadas (Fox, 2007b).

Las campañas son más estratégicas que las intervenciones

El concepto de “intervención” se utiliza ampliamente para describir a las iniciativas de auditoría social que van de “arriba para abajo”, de acuerdo con la idea de que para ser considerada rigurosa, una evaluación tiene que emplear la técnica de experimentos aleatorios controlados. Las intervenciones de auditoría social que se estudian mediante evaluaciones de impacto tienden a ser acciones limitadas en el espacio y en el tiempo, y de carácter puntual. Rara vez se combinan con otras iniciativas que involucran a muchos actores, principalmente porque desde el punto de vista del análisis estadístico, si la intervención X se combina con las acciones A, B y C, no es posible aislar adecuadamente su impacto.⁴⁴ El término ‘intervención’ también está estrechamente asociado con una dimensión externa, que se puede contrastar con el enfoque de la asociación colaborativa [*partnership*], más embebido del contexto en que ésta tiene lugar. Además, las intervenciones se asocian estrechamente con enfoques tácticos más que estratégicos, cuyo “aprender-haciendo” y múltiples fases no se prestan para las distinciones entre grupos de tratamiento y de control. Como alternativa, la herramienta analítica de la cadena causal es particularmente importante aquí, porque permite desagregar la dinámica del

cambio que involucra numerosos actores y etapas (véase Joshi, 2013b). Este enfoque es similar al que los politólogos denominan “seguimiento de procesos” [process tracing]. Es más compatible con el análisis de las campañas, un término muy poco utilizado en el campo de la auditoría social. La idea de campaña conlleva un intento por generar el cambio, habitualmente mediante una combinación de coaliciones y competencia. Si se analizan los diferentes usos del término, una campaña militar implica competir por el poder mediante el uso de la fuerza; una campaña electoral consiste en competir por el voto con ideas y la organización popular, y una campaña mediática consiste en modificar las opiniones y prácticas del público mediante mensajes e imágenes impactantes. En resumen, las intervenciones a nivel de los proyectos intentan generar un cambio limitado, mientras que las campañas buscan un cambio más amplio en términos estratégicos.

La transparencia focalizada ayuda a identificar la manera en que la información puede contribuir a la redistribución del poder

El enfoque táctico de las intervenciones en materia de auditoría social tiende a suponer que actores externos pueden predecir qué clase de datos serán más relevantes para activar a los interesados que se han mantenido pasivos. Sería mucho más útil recurrir al concepto de “transparencia focalizada”, que se centra específicamente en la información accesible que los interesados *perciben* como más útil y conducente a la acción, y que podría integrarse a su vida diaria (Fung, Graham y Weil, 2007). Desde este punto de vista, la divulgación de información orienta la acción al modificar las percepciones de los actores, mediadas por un análisis de economía política de los diferentes intereses involucrados. En otras palabras, si la información no está vinculada a vías creíbles que conduzcan al cambio, es poco realista suponer que por sí sola vencerá los obstáculos, ya conocidos, que impiden la acción colectiva. Este énfasis en la información conducente a la acción, *centrado en el usuario*, contrasta enormemente con el optimismo generalizado basado en aumentar la cantidad de datos accesibles al público para promover el buen gobierno.

La voz ciudadana necesita representación además de agregación

La bibliografía sobre auditoría social tiende a referirse a la voz ciudadana sin definirla. En la práctica, ésta puede adoptar modalidades muy diferentes, que van de débil a fuerte, de pequeña a gran escala, de socialmente sesgada a más inclusiva. Algunos funcionarios pueden pensar que las encuestas locales para conocer el grado de satisfacción del beneficiario, esto es, la agregación de numerosas respuestas individuales a preguntas determinadas desde arriba, califican como voz ciudadana.⁴⁵ En cambio, los grupos de defensa del interés público tenderán a concebir a la voz en términos más colectivos y amplios. La amplia experimentación con las redes sociales ha facilitado la amplificación de la voz ciudadana en contextos a menudo inhóspitos. Aún cuando la voz habilitada por las

tecnologías de información y comunicación ciertamente puede desempeñar un papel en influir en las agendas públicas, las voces que emergen de la multitud [*crowd-sourced*] poseen una capacidad limitada para negociar con la autoridad acerca de qué *hacer* con respecto de esas nuevas agendas. Suponiendo que el espacio político creado por la voz ciudadana logre que los excluidos consigan tener un lugar en la mesa, ¿quién decide quién se sentará a esa mesa a negociar en beneficio de aquellos que están intentando hacer oír su voz? ¿Cómo se logra la transición de la voz amplificada por agregación hacia la representación?⁴⁶ Este proceso involucra no solo una gran cantidad de personas que hablan al mismo tiempo, sino la consolidación de organizaciones que de verdad puedan ampliar a escala la deliberación y también la representación, especialmente organizaciones de base amplias con democracia interna.⁴⁷

Esto plantea la cuestión de cómo abordar el reto de la “falta de sociedad civil” [*civil society failure*] (contextos sociales con capacidad limitada de acción colectiva autónoma en favor de la rendición de cuentas) (Mansuri y Rao, 2013). Cuando la tradición de auto-organización a escala es débil, cuando la libertad de asociación es limitada, o cuando las diferencias culturales y lingüísticas complican la proyección de la voz de la sociedad, el papel de los *interlocutores* se vuelve crucial (Fowler, 2014; Tembo, 2013). Los interlocutores son facilitadores de la comunicación bidireccional, y con frecuencia su función es vital para acortar las distancias culturales y de poder. A diferencia de los enfoques tácticos que suponen que la información por sí sola motivará a que población subordinada actúe, las estrategias que hacen hincapié en los interlocutores reconocen que para que los sin voz puedan expresarse con eficacia hace falta apoyo. Asimismo, se debe recurrir a la traducción transcultural y hay que tender puentes entre culturas. La propuesta aquí es que en un contexto de auditoría social, es más útil entender la voz ciudadana como algo que involucra *tanto* la agregación *como* la representación de los puntos de vista de ciudadanos que de otro modo quedarían excluidos.

Reconocer que el “factor miedo” puede constreñir la voz ciudadana

Las intervenciones tácticas basadas en la información a menudo descansan en la presunción implícita de que la participación tiene más beneficios que costos (si es que se admite la existencia de costos), y que las personas cuya participación se busca alentar también *perciben* que los beneficios son mayores que los costos. Estas suposiciones ignoran el temor, bien fundado, a las represalias. Por su parte, los aliados externos pueden reducir el riesgo que implica desafiar a la impunidad desde abajo, y fortalecer la capacidad para ayudar a identificar vías prácticas a través de las cuales la acción colectiva podría tener la suficiente fuerza como para conseguir una respuesta de quienes detentan el poder. Este es el sentido sustancial del término “entorno propicio” [*enabling environment*], que suena un tanto tecnocrático.

Cuando ciudadanos subrepresentados temen represalias si critican abiertamente a los funcionarios gubernamentales locales, un elemento poco reconocido que es vital para los instrumentos de auditoría social es el grado en que permiten la expresión garantizando el anonimato.⁴⁸ Un ejemplo a gran escala es la tan elogiada Ley de Derecho a la Información de la India: las represalias violentas contra los solicitantes de información han sido considerables. Recopilaciones todavía incompletas de informes noticiosos registran el asesinato de por lo menos 41 solicitantes de información, además de amenazas y lesiones contra otros cientos.⁴⁹ Aun así, en la mayoría de las investigaciones sobre auditoría social no se toma en cuenta las represalias, el factor miedo ni la capacidad de defenderse de las amenazas.⁵⁰ La brecha entre la auditoría social y las estrategias de empoderamiento legal se vuelve entonces relevante (Maru, 2010). Existen oportunidades importantes para la sinergia con este campo paralelo, que se centra en enfoques alternativos de defensa legal, como los promotores jurídicos comunitarios, en contextos en que el Estado de derecho es débil (Gauri y Brinks, 2008; Goodwin y Maru, 2014; Maru, 2006). De hecho, hasta que no se aborde el factor miedo y hasta que los sistemas de atención a reclamos ciudadanos tengan más “dientes”, muchas iniciativas de auditoría social no lograrán un enfoque basado en los derechos⁵¹.

El término “dientes” se refiere a la capacidad institucional para la rendición de cuentas, que incluye tanto incentivos como sanciones.

En el presente análisis, en el contexto de la auditoría social se ha utilizado el término “dientes” para referirse a la capacidad del Estado para responder a la voz de los ciudadanos. Sin embargo, esta palabra también se asocia con la presión que se ejerce desde la base, generada por la protesta. Para los fines de este marco de reflexión, la protesta se puede entender como una forma especialmente vigorosa de voz ciudadana. Si la idea que encierra al término “dientes” se limita al sector público, esta se asocia intuitivamente con la capacidad del Gobierno para aplicar sanciones (legales o administrativas). Si bien la capacidad para sancionar es clave para la rendición de cuentas, aquí la propuesta es que es más útil entender la noción de “dientes” en términos más amplios, en referencia a la capacidad para actuar en general. También puede incluir la capacidad de las instituciones para dar respuestas *positivas*, tales como: adoptar las recomendaciones de los ciudadanos que surjan de las deliberaciones en los procesos de presupuesto participativo; investigar y verificar las quejas y reclamos; modificar la estructura de incentivos en el sector público para desalentar el abuso o el derroche, y adoptar medidas preventivas para reducir las oportunidades de corrupción o abuso. La justificación de este énfasis en la capacidad de respuesta es que, siempre que puede, el poder ignora la voz ciudadana. Sin embargo, cuando los Gobiernos sí responden a esta voz, crean incentivos para que haya más voces, y viceversa. La razón para incluir incentivos y

sanciones en esta definición es que a menudo ambos se deben aplicar *juntos* para obtener el máximo impacto (de ahí la expresión “el garrote y la zanahoria”). La propuesta aquí es que, en el contexto de la auditoría social, es más útil entender el término “dientes” como la *capacidad gubernamental para responder a la voz ciudadana*⁵².

Distinguir entre las metas de rendición de cuentas en términos de enfoques reactivos, en contraste con enfoques preventivos.

Una de las cuestiones fundamentales en el incipiente campo de los estudios sobre la rendición de cuentas abarca los dos elementos cruciales de la definición del término, a saber, la capacidad para responder [*answerability*] y las sanciones (Schedler, 1999). ¿Es la capacidad de responder suficiente para que “cuente” como rendición de cuentas, o es que el concepto requiere *necesariamente* la inclusión de la capacidad de sancionar (Fox, 2007a)? De cara al futuro, sería útil para los analistas abordar la cuestión de cómo el peso relativo conferido a las sanciones puede variar en las diferentes iniciativas en favor de la rendición de cuentas. Las estrategias que priorizan la respuesta a problemas anteriores probablemente sean distintas de aquellas que hacen hincapié en la prevención de abusos a futuro.

La formulación clásica de Louis Brandeis de lo que ahora llamaríamos la teoría del cambio que vincula la transparencia con la rendición de cuentas en realidad incluye dos premisas causales bien distintas. La primera es la más ampliamente citada: “la luz del sol es... el mejor desinfectante”. Esto implica que lo que se encuentra a la luz pública, y que está a la vista de todos, tiene propiedades curativas. La segunda parte de su frase es menos conocida y afirma que “la luz eléctrica [es] el policía más eficiente” (Brandeis, 1913). Esta afirmación sugiere efectos preventivos, ya que el hecho de estar a la luz pública, de entrada, disminuye la probabilidad de que se cometa un delito. Es evidente que este contraste no implica necesariamente una dicotomía. El énfasis en las consecuencias (sanciones, resarcimiento, compensación) no solo es justo, sino que además puede cambiar la combinación de incentivos percibidos que influyen en el comportamiento de los transgresores. Sin embargo, en muchos contextos políticos, sobre todo en casos de situaciones de fragilidad institucional o de post-conflicto, los actores que actúan a favor de la rendición de cuentas, y cuyo espacio político y recursos son muy limitados, suelen enfrentar difíciles disyuntivas en cuanto al énfasis relativo a los incentivos o las sanciones. Es el clásico desafío que encaran los promotores de la justicia transicional en todo el mundo, cuando intentan construir instituciones democráticas después de regímenes autoritarios. En las investigaciones publicadas sobre auditoría social rara vez se ha abordado explícitamente la dinámica política de las posibles ventajas y desventajas [*trade-offs*] de optar por iniciativas prospectivas o retrospectivas en materia de rendición de cuentas. No obstante, es probable que quienes luchan por la rendición de cuentas en la

primera línea, que operan en contextos institucionales que combinan un alto riesgo con escasos medios de recurso o de restitución, adopten un enfoque bastante estratégico en cuanto a invertir su limitado capital político en enfoques prospectivos de índole preventiva.⁵³

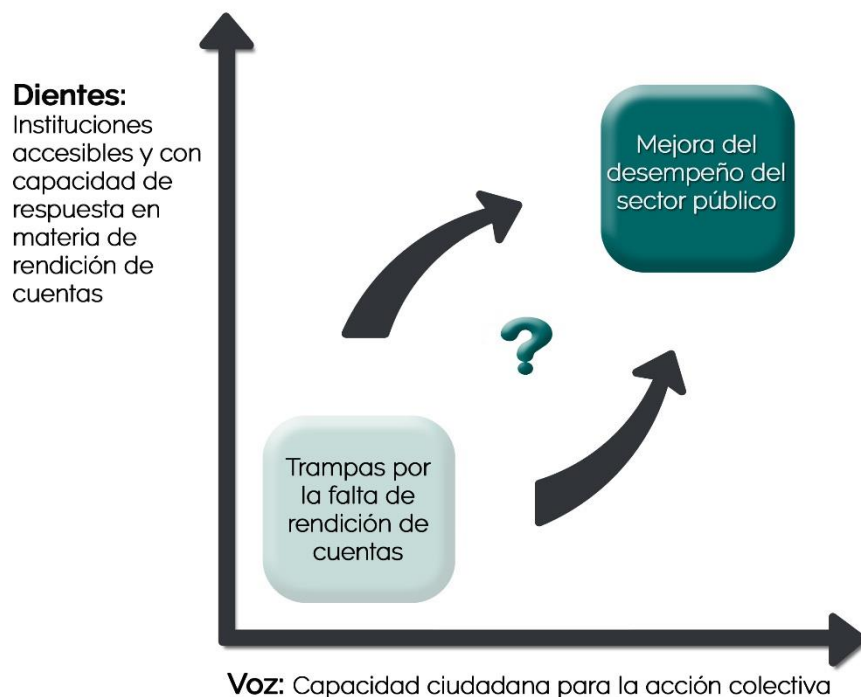
Recuperar la importancia de la rendición de cuentas vertical

De acuerdo con el marco conceptual del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, la vía corta y la vía larga hacia la rendición de cuentas están separadas. En la práctica, los administradores del sector público y los prestadores de servicios de primera línea muy rara vez están al margen de la política electoral.⁵⁴ De hecho, en muchos contextos la politización de la prestación de servicios públicos es ampliamente utilizada como un instrumento de control electoral (véanse Fox, 2007b y 2012). Asimismo, en elecciones poco democráticas surgen líderes políticos que están más que dispuestos a, y son perfectamente capaces de, controlar o restringir a los organismos de control público cuyas acciones son vitales para darle “dientes” a las iniciativas de auditoría social. Además, la combinación de manipulación partidista del acceso a programas sociales con la politización de los organismos de control horizontal puede minar elecciones justas, lo que conduce a los círculos viciosos de “la trampa por la falta de rendición de cuentas”, que se reproducen a sí mismos. Este problema indica la necesidad de complementar las investigaciones sobre la “transición a la democracia” de las décadas de 1980 y 1990 con nuevos marcos analíticos que puedan dar cuenta de los procesos inherentemente desiguales y discutidos de la “transición a la rendición de cuentas” en regímenes considerados democráticos al menos en sus aspectos formales (Fox, 2007b).

Revisando los hallazgos de las evaluaciones de la auditoría social una década después del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, la “vía corta” hacia la rendición de cuentas resultó ser mucho más indirecta de lo que se postulaba inicialmente, de modo que su éxito puede depender también de lograr que la vía larga desarrolle una mayor capacidad de respuesta.⁵⁵ En este sentido, la propuesta consiste en identificar los obstáculos para la auditoría social y reconocer la interdependencia de las relaciones entre la rendición de cuentas vertical, horizontal y diagonal, ya que el bloqueo en una puede extenderse a las otras. En el gráfico 2 se muestra que la “voz” y los “dientes” se deben reforzar mutuamente para poder librarse de las trampas por la falta de rendición de cuentas. Las dos flechas de este diagrama también sugieren que estas vías de apoyo mutuo pueden estar encabezadas más por la “voz” o por los “dientes”. A menos que se rompan los vínculos entre políticos y burócratas no sujetos a la rendición de cuentas (lazos que se refuerzan entre sí), es probable que unos y otros sean capaces de resistirse a las iniciativas en favor de la auditoría social.

Gráfico 2:

Diferentes vías para salir de las trampas por la falta de rendición de cuentas:
la voz y los dientes se pueden combinar de distintas manera



La rendición de cuentas a escala importa

La escala se debe situar en el centro del estudio sobre la construcción de la rendición de cuentas. Los enfoques más aceptados en materia de auditoría social que establecen la agenda se centran exclusivamente en las deficiencias de la rendición de cuentas a nivel local (véase Banco Mundial, 2003; Mansuri y Rao, 2013). Presuponen de manera implícita que tanto las causas de “las fallas del Estado” como los espacios para una posible voz ciudadana que busque encararla son exclusivamente locales. Las metáforas de la rendición de cuentas vertical y horizontal tampoco se refieren a la escala (¿cómo encajan los múltiples niveles de Gobierno?). El concepto de “rendición de cuentas a escala” plantea dos aspectos relevantes. En primer lugar, evoca el concepto del campo de la economía de rendimientos de escala creciente, que establece que el costo de cada unidad adicional de X desciende a medida que se produce o se distribuye más X. En otras palabras, cuanto mayor rendición de cuentas se tenga, más se puede obtener.⁵⁶ Y a la inversa: cuanto menor sea la rendición de cuentas que se tiene, más difícil será lograr cada grado adicional de la misma (como en el caso de “las trampas por la falta de rendición de cuentas”). En segundo lugar, las reformas locales en materia de rendición de cuentas no necesariamente “ascienden de escala” [*scale up*] para influir en los niveles más altos, mientras que las reformas nacionales tampoco “descienden de escala” [*scale down*] automáticamente a los

niveles subnacionales y locales (Fox, 2007b). Obsérvese que estas dos propuestas incluyen diferentes maneras de entender la escala; la primera se refiere al volumen de rendición de cuentas que se genera; la segunda, el ámbito donde se genera.⁵⁷

Las estrategias vinculadas a auditoría social deben abordar el problema del “efecto globo”

Los actores que son objeto de la supervisión ciudadana bien pueden adaptarse reconfigurando sus modalidades de corrupción o desviando la atención ciudadana para que esta se concentre en otros organismos o niveles de Gobierno. Los corruptos son flexibles, con amplia capacidad para ajustar sus maniobras. Por ejemplo, en algunos programas de monitoreo comunitario en gran escala, como las auditorías sociales en la India o el programa KDP en Indonesia, aparentemente los funcionarios corruptos responden inventando formas nuevas y menos visibles de desviar fondos, y pasan del robo de salarios a la manipulación de las facturas de materiales (véase Shankar, 2010; Olken, 2009). En realidad, ninguno de estos programas de auditoría social nacionales en gran escala hace mucho para fortalecer a la voz ciudadana y otorgarle “dientes”, en la forma de una voluntad y una capacidad oficial que desde arriba sancione a los funcionarios corruptos. Además, si los esfuerzos de monitoreo ciudadano solo se concentran en los proveedores de servicios locales de primera línea, esto deja fuera al resto de la “cadena de suministro” de la gestión gubernamental.⁵⁸ Un seguimiento parcial o exclusivamente local de los programas puede llegar a cambiar la *forma* del “mercado de la corrupción” pero no necesariamente su *tamaño* (el volumen de las desviaciones de fondos).⁵⁹

La supervisión por parte de la sociedad civil necesita una integración vertical

La premisa aquí es que la corrupción y la exclusión social se producen por estructuras de poder integradas verticalmente. En la medida en que los múltiples eslabones de la cadena de la gestión gubernamental faciliten la desviación del monitoreo e incidencia que realiza la sociedad civil, para lograr respuestas eficaces se requerirán procesos paralelos que también estén integrados verticalmente⁶⁰. La integración vertical de la supervisión que realiza la sociedad civil local, regional y nacional puede contribuir a mitigar el problema del “efecto globo”. Sin embargo, a menudo faltan eslabones entre la voz comunitaria local y la supervisión ciudadana nacional de las políticas. Dado que las coaliciones de actores *contrarios* a la rendición de cuentas a menudo están bien coordinadas en todas las escalas, el monitoreo y la incidencia de la sociedad civil verticalmente integrados probablemente sean solo tan fuertes como el eslabón más débil de la cadena. Está claro que se trata de una tarea ambiciosa, aunque los ejemplos pueden ser más numerosos de lo que sugiere la bibliografía sobre políticas de desarrollo y prestación de servicios. La literatura sobre

evaluación de impactos no ha tratado el tema de la integración vertical, pero en la práctica las OSC de todo el mundo tienen una extensa trayectoria en lo que se refiere a estrategias de monitoreo e incidencia integradas verticalmente y de amplitud horizontal, por ejemplo en el campo del monitoreo electoral. En general, es relativamente raro el análisis institucional de la densidad y la dinámica de los vínculos entre el plano local y el nacional que sustentan las campañas de promoción de la sociedad civil en el Sur Global. De hecho, después de dos décadas de extensa investigación sobre las relaciones entre sociedad civil local y sociedad civil mundial, los académicos están todavía en las etapas relativamente tempranas de “retornar al plano nacional”.⁶¹

Las estrategias de sándwich pueden cambiar las relaciones de poder con la sinergia entre Estado y sociedad.

Esta propuesta se basa en el marco conceptual de la “sinergia entre Estado y sociedad” para comprender el cambio institucional (Evans, 1996).⁶² El proceso de empoderamiento mutuo que acorta la brecha entre el Estado y la sociedad también se denomina “producción conjunta” o “co-gobernanza” (Ostrom, 1996; Ackerman, 2004). Aquí, la teoría del cambio sostiene que son coaliciones favorables a la rendición de cuentas, tanto desde el Estado como desde la sociedad, las que impulsan el proceso y actúan contrarrestando las fuerzas contrarias al mismo, que con frecuencia también están vinculadas a ambos lados de esa línea divisoria. El término “estrategia de sándwich” se utiliza para referirse a estas coaliciones coordinadas entre actores que favorecen la rendición de cuentas tanto desde el Estado como desde la sociedad (Fox, 1992).⁶³

El punto de partida de la estrategia de sándwich es que las fuerzas contrarias a la rendición de cuentas, enquistadas en el Estado y la sociedad a menudo son más fuertes que las fuerzas que la favorecen. Cuando se intenta deshacer estas “trampas por la falta de rendición de cuentas” es probable que haya resistencia y, por ende, el conflicto es previsible y necesario, como se muestra en el gráfico 3. Si bien las oportunidades iniciales para el cambio son necesariamente impulsadas por el contexto y pueden provenir de la sociedad o del Estado, el principal factor determinante de un cambio subsecuente en las relaciones de poder, favorable a la rendición de cuentas, reside en que los actores a favor del cambio en un ámbito consigan empoderar a los de otros ámbitos y, de ese modo, generen un círculo virtuoso⁶⁴. En este escenario de empoderamiento mutuo, como se muestra en el gráfico 3, los reformistas dentro del Estado tienen que tener capacidad real para cumplir lo prometido a sus contrapartes en la sociedad, proporcionando apoyo concreto y el espacio político necesario para brindar algún grado de protección ante las probables represalias de los intereses creados.

Gráfico 3:

La estrategia del sándwich

La apertura desde arriba se encuentra con la movilización desde abajo



Fuente: Versión revisada de los diagramas en Fox (1992:220)

Este proceso de apertura liderado desde arriba que se complementa con la acción colectiva desde abajo constituye solo uno de los muchos enfoques estratégicos posibles, utilizando el término en el sentido antes descrito. Está claro que muchos otros tipos de campañas por la rendición de cuentas están impulsadas principalmente por la presión desde abajo, que a veces pueden, o no, encontrar y empoderar a interlocutores dentro del Estado.

Como el contexto es importante, el método comparativo a nivel subnacional es necesario para detectar variaciones

El método comparativo tiene mucho que ofrecer a las investigaciones sobre qué es lo que funciona y por qué, pero ha sido persistentemente dejado de lado por el debate dominante sobre los enfoques cualitativos y cuantitativos (Fox, 2013). En el incipiente campo de los estudios sobre rendición de cuentas, pocos analistas reconocen que el método comparativo es una lógica de investigación de amplio alcance, dentro de la cual los

enfoques tanto cuantitativos como cualitativos son conjuntos de instrumentos cuya importancia y fuerza relativa dependen de la pregunta abordada. Entre quienes utilizan el método comparativo, el Estado-nación suele ser la principal unidad de análisis. Sin embargo, el estudio de la auditoría social requiere enfoques más complejos que puedan abordar la diversidad inherente *dentro* de los Estados y las sociedades. En la práctica, es probable que toda iniciativa de cambio en gran escala se desarrolle de distintas maneras en distritos, provincias y sectores. En términos empíricos, el método comparativo aplicado a nivel subnacional puede detectar patrones de variación que de otro modo permanecerían ocultos en promedios nacionales homogeneizadores. En términos analíticos, este enfoque permite a los investigadores mantener constantes numerosos factores contextuales clave, lo que puede ayudar a mostrar cómo varían los impactos de estrategias específicas de cambio institucional (Snyder, 2001).

CONCLUSIONES



En el presente estudio se ha reconsiderado la evidencia empírica a través de nuevos prismas conceptuales, con el fin de superar el *impasse* asociado con la noción de “resultados encontrados” y tender a enfoques más estratégicos de auditoría social. Los principales elementos de la argumentación han sido los siguientes:

Primero, la auditoría social, término que engloba diversas interfaces del vínculo entre el Estado y la ciudadanía, comprende dos conjuntos de enfoques cualitativamente distintos: los enfoques tácticos y los enfoques estratégicos. Los hallazgos de las evaluaciones de impacto indican que con los enfoques tácticos se han obtenido resultados dispares, mientras que con los enfoques estratégicos los resultados son más prometedores. Los enfoques tácticos son limitados, localizados y se basan en la difusión de la información, aunque con frecuencia la información por sí sola resulta insuficiente. Se necesita más innovación, experimentación y análisis comparativo para ayudar a establecer qué tipos de información y cuáles canales de difusión pueden motivar la acción colectiva, empoderar a los aliados y debilitar los intereses creados.

Los enfoques estratégicos de auditoría social, en cambio, crean entornos propicios para la acción colectiva, amplían la participación ciudadana a escala más allá del ámbito local e intentan promover la capacidad gubernamental para responder a la voz ciudadana. No obstante, hasta el momento tanto los promotores de la auditoría social como los escépticos han tendido a suponer que a la voz ciudadana, por sí sola, corresponde hacer el trabajo que deben realizar las instituciones de control horizontal del propio Estado. Hay pocas iniciativas impulsadas por la ciudadanía que están bien coordinadas con reformas relevantes del sector público que promuevan la capacidad de respuesta del Gobierno (por ejemplo, entidades fiscalizadoras superiores o agencias contra la corrupción, reformas para promover el acceso a la información, defensorías del pueblo, acceso a los tribunales, etc.). Al mismo tiempo, las iniciativas de auditoría social basadas en las tecnologías de información y comunicación se orientan cada vez más a lograr que las instituciones escuchen la voz de los ciudadanos. En la práctica, sin embargo, a menudo esta capacidad institucional de respuesta sigue siendo esquiva y el circuito de retro-alimentación rara vez se cierra.

En segundo término, ahora que el campo de la auditoría social ha generado un cúmulo considerable de prácticas, es el momento oportuno para hacer un balance. Este ejercicio de relectura de los resultados de las evaluaciones de impacto sugiere que el enfoque de auditoría social ha llegado a la fase inicial de una etapa de desarrollo intermedio. Sin

embargo, si la investigación va muy por detrás de la práctica, el trabajo teórico y conceptual va incluso más retrasado que la investigación. Este estudio concluye con una serie de propuestas conceptuales fundamentadas que intentan orientar estrategias de auditoría social de mayor impacto y que hacen hincapié en la sinergia potencial entre la voz ciudadana y la capacidad gubernamental de responder a ella.

En tercer lugar, el trabajo práctico y analítico sobre auditoría social debe tomar en cuenta la escala. Cuando la expresión de la voz ciudadana se amplía horizontalmente, los excluidos pueden ganar en representación. Cuando la voz se proyecta verticalmente, pueden ganar peso. Cuando las autoridades escuchan, pueden crear tanto confianza como incentivos para aumentar la voz ciudadana. No obstante, este proceso es más fácil de enunciar que de realizar y la dinámica que lo gobierna no se comprenderá adecuadamente si las agencias de desarrollo dominantes continúan tratando las “fallas del Estado” como un problema estrictamente local, que sólo sucede “al final de la tubería” burocrática.⁶⁵ Esto lleva a postular la combinación de la integración vertical con la propagación horizontal de la capacidad del monitoreo e incidencia de la sociedad civil. Tal combinación puede hacer posible combinar la voz con la representación, que es vital para modificar sustancialmente los términos de la relación entre la ciudadanía excluida y el Estado.

¿Qué tiene que ver este énfasis en la escala con el vasto y creciente conjunto de iniciativas de auditoría social en todo el mundo? En el plano local, muchas experiencias piloto en pequeña escala pueden estar en condiciones de ser ampliadas y expandidas horizontalmente, aunque solo mediante un análisis contextual detallado se puede determinar cuáles, cuándo y cómo. Las reformas gubernamentales a gran escala ya realizadas en materia de auditoría social precisan más apoyo de otras reformas en materia de gobernanza para ampliar y profundizar las apertura ya lograda; por ejemplo, en los casos de las auditorías sociales del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural en la India, y la participación comunitaria en el PNPM en Indonesia. Ambas son iniciativas de reforma innovadoras que podrían llegar a decenas de millones de personas, y ambas generan apertura para que se oiga la voz de los más pobres, pero la capacidad de respuesta del Estado sigue siendo limitada, desigual y discutible, y las partes interesadas locales aún tienen que fortalecer su capacidad de seguimiento y ganarse un lugar en la mesa.

En síntesis, el desafío al que se enfrentan las estrategias de auditoría social es cómo romper las trampas por la falta de rendición de cuentas mediante la generación de círculos virtuosos en los que los entornos propicios aumenten la confianza de los ciudadanos para hacer oír su voz, lo que a su vez puede activar y empoderar reformas que posteriormente

pueden aumentar la voz ciudadana. Es decir, ***la voz necesita dientes para morder, pero los dientes no pueden morder sin la voz.***

Notas

¹ Algunos estudiosos de la teoría política también han argumentado persuasivamente que las elecciones, por lo general consideradas como el mecanismo por excelencia de rendición de cuentas ante la ciudadanía, son en realidad instrumentos bastante poco eficaces para exigir la rendición de cuentas de las autoridades, en particular porque el comportamiento de los votantes con frecuencia tiene un carácter más prospectivo que retrospectivo (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Véase también Peruzzotti y Smulovitz, 2006.

² Hasta el momento, los esfuerzos en materia de auditoría social centrados en los sectores público y privado han evolucionado independientemente unos de otros, y los encargados de la formulación de políticas de desarrollo se han concentrado casi exclusivamente en el sector público. Sin embargo, cabe notar que el primero de los 980 000 resultados de la búsqueda en Google de la expresión “social accountability” (auditoría social) es Social Accountability International, organización que se dedica a mejorar las normas laborales y los derechos humanos de los trabajadores del sector privado. Aunque este estudio se referirá especialmente a la aplicación del término en el sector público, para un breve análisis de la dinámica de los desafíos que plantea la evaluación del impacto de las iniciativas voluntarias por parte de múltiples partes interesadas véase Fox, 2013. A principios de la década de 1990, las políticas de salvaguardia de los bancos multilaterales de desarrollo incluyeron procesos pioneros de auditoría social en sus políticas sobre evaluación de impacto ambiental y sobre pueblos indígenas, al igual que el Panel de Inspección del Banco Mundial (Fox y Brown, 1998).

³ Esta fue una conclusión clave de un cuerpo de investigaciones influyentes encargado por la Transparency and Accountability Initiative (TAI, un consorcio de donantes) y realizado por el Institute of Development Studies en 2010 (McGee y Gaventa, 2010; Gaventa y McGee, 2013; Joshi, 2013a; Carlitz, 2013; Mejía Acosta, 2013). Si bien es difícil precisar el monto total del financiamiento para actividades en materia de transparencia y rendición de cuentas en el Sur Global, tan solo los proveedores de financiamiento a la TAI invierten aproximadamente US\$200 millones al año (sobre todo, fundaciones privadas y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido). Esto comprende actividades más generales de gobierno abierto, pero no incluye el gasto de los Gobiernos nacionales, el presupuesto participativo municipal, el Banco Mundial, la mayoría de los organismos bilaterales de desarrollo ni las organizaciones internacionales de la sociedad civil con grandes programas de auditoría social, como CARE y World Vision International.

⁴ La mayor parte de las evaluaciones de impacto que se analizan en este trabajo son experimentos sobre el terreno o un gran número de estudios cuantitativos, para poder comparar “manzanas con manzanas” en lo que respecta a la metodología.

⁵ Este análisis se basó en entrevistas con 15 miembros del personal y consultores del Banco Mundial que trabajan en los temas de auditoría social y gobierno abierto.

⁶ El término “teoría del cambio” se usa por convención, pero como señala Tiago Peixoto, “hipótesis” es el término más preciso (2014).

⁷ A pesar de que en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004 no se usa el término “auditoría social”, el documento se centra en la interrelación a nivel local entre ciudadanos y Estado.

⁸ Por ejemplo, si el modelo de principal-agente se aplica a las iniciativas para promover la voz de los padres a fin de mejorar las escuelas, entonces los maestros son ostensiblemente los agentes y se enfrentan a una cadena de principales formales, incluyendo a los funcionarios electos que designan a las autoridades educativas, los directores de escuela que supervisan directamente a los maestros, así como los padres que presentan reclamaciones a la escuela, y, a menudo, los actores políticos externos que pueden influir en la contratación y el despido de los maestros. Los intereses de estos principales a veces son contrapuestos. Aunque el modelo convencional de principal-agente enmarca el reto en términos de cómo los principales pueden crear incentivos para influir en el comportamiento de los agentes y alentar su cumplimiento, tiene dificultades para dar cuenta de lo que sucede cuando múltiples principales tienen objetivos que entran en conflicto (no obstante, véase Whitford, 2005).

⁹ Para resolver la separación interna de la oferta y la demanda de reformas de la gestión de gobierno dentro del Banco Mundial, en su reestructuración actual se reúne a estas actividades en el Departamento Global de Prácticas de Gobernanza.

¹⁰ Los principales estudios incluyen, entre otros, Paul, 1992; Goetz y Jenkins, 2001; Avritzer, 2002; Ackerman, 2005; e Isunza, 2006. Además, el Programa Nacional de Solidaridad (1989-1994) de México, de índole multisectorial, incluía un elemento de “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad, que tuvo resultados encontrados (Cornelius, Craig y Fox, 1994). El análisis institucional de Ackerman ofrece un panorama general de experiencias con la rendición de cuentas diagonal a principios de la década de 2000 (2005).

¹¹ Desde una perspectiva diferente, Kossack y Fung revisan un conjunto conexo de evaluaciones de iniciativas realizadas a partir de acciones informativas (2014).

¹² Como afirmara un científico de alto nivel del campo de las ciencias biomédicas con gran experiencia en la transformación de pruebas científicas en medicamentos viables: “Para que esa prueba sea aceptada como un hecho, la clave es una definición precisa del concepto que se quiere verificar y un contexto o sistema de ensayo aplicable en el cual se prevea que el principio, si es verdadero, dará un resultado positivo”. Paul Liebowitz, ex director de biotecnología de la empresa Schering (comunicación por correo electrónico, 26 de marzo de 2014).

¹³ Woolcock aborda este tema de la validez externa en el contexto de preguntarse si es posible generalizar los resultados de experimentos de campo (2013).

¹⁴ La formulación dicotómica del subtítulo del metaanálisis de Mansuri y Rao (“¿funciona la participación?”) contribuyó a generar un encendido debate interno en el Banco Mundial sobre su estudio (2013).

¹⁵ Como ejemplo de la existencia de diferentes perspectivas sobre cuáles son los criterios apropiados en materia de evaluación de impactos, se puede citar la experiencia con las auditorías sociales en el programa de empleo rural en la India, en el estado de Andhra Pradesh. Como parte de la evaluación general de los impactos moderados, un estudio estadístico halló que el 87 % de los montos robados no había sido recuperado, (Afridi e Iversen, 2013). Sin embargo, desde el punto de vista de una alta funcionaria de ese estado encargada de la promoción de las auditorías sociales, “si hubieran adoptado un enfoque comparativo se hubiesen dado cuenta de que recuperar R.s 100 del dinero robado se podía considerar un éxito enorme en la mayoría de los demás estados de la India

y, en realidad, en gran parte del cuento de hadas. Afirmar que recuperar el 13 % del dinero es un asunto trivial es vivir en un mundo de fantasía” (Sowmya Kidambi, comunicación por correo electrónico, 22 de febrero de 2014). La funcionaria también destacó que, a diferencia de lo sucedido en otros estados de la India, los activistas locales que promovían las solicitudes de información sobre el programa de empleo rural no han sido asesinados.

¹⁶ El alcance de las evaluaciones del impacto de la auditoría social es desigual, ya que se centra principalmente en un subconjunto reducido de instrumentos, más que nada: difusión local de información y esfuerzos en favor del monitoreo comunitario. Hay menos evidencia sobre el impacto de los sistemas de atención a los reclamos ciudadanos o del monitoreo ciudadano en mayor escala, por ejemplo. Más aún, muchas evaluaciones de impacto se limitan a estudios piloto. Pocas abordan las estrategias de auditoría social ya establecidas a escala nacional (por ejemplo, las auditorías sociales en la India, el presupuesto participativo en Brasil, los consejos comunitarios de abasto en México). El estudio de Olken sobre el programa KDP en Indonesia, que opera en una gran escala, es una notable excepción (2007).

¹⁷ Este mismo autor posteriormente demostró que a raíz de que las autoridades locales eran hábiles para esconder su corrupción, el monitoreo comunitario no tuvo la capacidad adecuada para supervisar el proyecto (Olken 2009), al menos hasta que la siguiente temporada de lluvias se llevara los caminos. Esto subraya la distinción entre el monitoreo comunitario que detectó los problemas, pero después careció de influencia, y el monitoreo comunitario que desde el principio no tuvo capacidad para detectar los problemas.

¹⁸ A pesar de que el experimento investigativo no detectó sanciones criminales, el antiguo enlace del Banco Mundial con el programa KDP, Scott Guggenheim, informa que “el programa hasta ahora ha ayudado a encarcelar a más de 72 funcionarios corruptos, que es más de lo que ha logrado la Oficina de Integridad Institucional del Banco Mundial en todo el mundo” (comunicación por correo electrónico, 18 de mayo de 2014).

¹⁹ Scott Guggenheim (comunicación por correo electrónico, Yakarta, 3 de febrero de 2014). Él también señala que la promesa de realizar auditorías cuyos resultados serían dados a conocer, un hecho sin precedentes, tuvo un efecto estremecedor que, a su vez, reforzó ese experimento de campo. Este efecto puede haber sido temporal, ya que las autoridades locales después comprobaron que las auditorías rara vez eran respaldadas por sanciones oficiales. Además, los propios auditores, que anteriormente visitaban las aldeas muy esporádicamente, fueron particularmente diligentes porque el investigador dirigió el experimento en el terreno. Como resultado, “por primera vez a los auditores gubernamentales les pagaron con puntualidad, recibieron viáticos, fueron supervisados en el terreno y alguien verificó su trabajo”.

²⁰ Scott Guggenheim (Yakarta, comunicación por correo electrónico, 21 de abril de 2014).

²¹ Audrey Sacks, Banco Mundial (Yakarta, comunicación por correo electrónico, 26 de enero de 2014).

²² Sobre el tema de los conflictos de intereses que surgen cuando los directores realizan el monitoreo de sus colegas, véase Barr y Zeitlin (2011).

²³ Un reciente proyecto piloto de monitoreo comunitario en gran escala que abarcó nueve estados de la India se confirmó este patrón, al encontrar que los canales institucionales para la participación de los padres en la supervisión y gestión de las escuelas en realidad no funcionaban en ninguna parte (CPR 2014: 30).

²⁴ Como concluyó el coautor del trabajo acerca de las OSC: “Si la gente no siente que la escuela es ‘suya’ o que la escuela es ‘de la aldea’, su participación es baja sin importar cuánta información se le proporcione”. (Rukmini Banerji, comunicación por correo electrónico, Pratham, 4 de marzo de 2014).

²⁵ El autor le señaló esto al personal del Banco Mundial en México en 1996, notando que su apoyo a la descentralización de fondos para la inversión social a los municipios rurales, si bien era positivo en el estado de Oaxaca, al mismo tiempo impulsaba Gobiernos locales autoritarios en estados como Chiapas (Fox, 1997).

²⁶ Kossack y Fung agregan una distinción importante entre las intervenciones basadas en la información que ofrecen a los ciudadanos datos sobre el desempeño de los servicios públicos, y aquellas que incluyen indicadores que permiten a los ciudadanos comparar puntualmente sus servicios con otros (2014). Además, Loewenstein, Sunstein y Golman aportan la visión de la economía del comportamiento al análisis de los efectos de la divulgación de información (2014).

²⁷ El término “entorno propicio” [“*enabling environment*”] rara vez se define con precisión. Para los fines de este trabajo, se refiere a las acciones de aliados externos que tienen dos características. Primero, reducen los riesgos y costos tanto reales como percibidos que son inherentes a la acción colectiva. Segundo, refuerzan la eficacia tanto real como percibida de la acción colectiva porque aumentan la probabilidad o el grado de la respuesta institucional positiva. Mis agradecimientos a Tiago Peixoto por haber solicitado una definición clara del término. Para un estudio que operativiza entornos propicios registrando el grado real en que se aplicaron las políticas de salvaguardia del Banco Mundial en el contexto de 10 proyectos de desarrollo rural, véase Fox y Gershman (2000).

²⁸ Sobre descentralización democrática específicamente, véanse, entre otros Ribot (2002); Ribot y Larson (2005) y Fox (2007b).

²⁹ Sobre “las fallas del Estado”, un concepto análogo al de “las fallas del mercado”, véanse Mansuri y Rao (2013), y Devarajan, Khemani y Walton (2014).

³⁰ Las investigaciones sobre las iniciativas de auditoría social en el sector de la salud están aumentando. Véanse Boydell y Keesbury (2014); Freedman y Schaaf (2013), y Hecht y otros (2014).

³¹ Véase en Joshi (2013) una aplicación del concepto a las cadenas causales de la auditoría social.

³² La única excepción es una frase en un artículo posterior, que informaba que de la mitad de las escuelas que no recibieron el apoyo financiero después de la campaña de información, el 47 % se quejó o protestó ante alguna autoridad formal o informal que podía transmitir sus quejas o actuar al respecto (Reinikka y Svennson, 2011: 959). Su modelo causal supone explícitamente que como la información posibilita la protesta, en realidad lo que importa es el acceso a la misma y no la acción colectiva: “En la medida en que tanto la protesta real como la amenaza de hacer oír la voz ciudadana... pueden haber desalentado la desviación de fondos destinados a las escuelas por

parte de la élite política local, no hay razón para creer que la incidencia de la voz ciudadana y la desviación de fondos locales se debían correlacionar” (2011: 959). No queda claro si esta hipótesis fue verificada.

³³ Se puede considerar al presupuesto participativo como un caso de auditoría social en la medida en que incluye procesos para monitorear y alentar respuestas gubernamentales a las acciones ciudadanas.

³⁴ La dinámica de la participación y el impacto del presupuesto participativo varían mucho, tanto dentro de Brasil como en relación con otros países (véanse, por ejemplo, Baiocchi, Heller y Kunrach Silva, 2013; Goldfrank, 2011; Wampler, 2007). La aplicación a nivel internacional del presupuesto participativo al estilo del brasileño es digna de destacar, aunque a menudo en el proceso se pierden elementos vitales (Ganuzo y Baiocchi, 2012; Goldfrank, 2011). Independientemente, también se aplicaron en gran escala estrategias de presupuesto sumamente participativo en la campaña de descentralización de la planificación en Kerala (Heller, Harilal y Chaudhuri, 2007) y durante generaciones en las comunidades indígenas de Oaxaca (Díaz-Cayeros, Magaloni y Ruiz-Euler, 2014; Fox y Aranda, 1996). Véase en Speer, 2012 un examen de la vasta bibliografía sobre presupuesto participativo.

³⁵ Según Walter Flores, que dirige el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en Sistemas de Salud en Guatemala y coordina la red internacional Community of Practitioners for Social Accountability in Health, el estudio de Björkman y Svensson es el más influyente, pero al mismo tiempo ha creado confusión porque [en la mayor parte de América Latina, África y Asia, donde trabajamos] la interacción entre las comunidades y los proveedores de servicios a menudo es... tensa debido a las relaciones de poder. El estudio dio por hecha esta interacción; se supone que todos los proveedores de servicios están dispuestos a dialogar e interactuar con las comunidades... [Además] en este experimento los servicios de salud pudieron contar con los recursos que necesitaban (medicinas, personal, equipos)... (comunicación por correo electrónico, 2 de abril de 2014).

³⁶ Las contribuciones conceptuales fundamentales para el estudio de los trabajadores de servicios públicos de primera línea incluyen la de Lipsky y su consideración de los “burócratas de nivel callejero” como tomadores de decisiones (1980), también el de Long con su énfasis en las interfaces entre Estado y sociedad (1984) y los marcos conceptuales basados en incentivos en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004 (Banco Mundial, 2003).

³⁷ Yamini Aiyar, de la Accountability Initiative de la India, sugiere la hipótesis de que “la Ley de derecho a la información fue tácticamente diseñada para adecuarse a los instrumentos de la burocracia, esto es, expedientes y papeleo. El movimiento [en favor del derecho a la información] se cuidó de hablar el lenguaje de la burocracia en su definición de transparencia y en la formulación de los mecanismos a través de los cuales ésta se obtendría. De modo que cuando se presenta una solicitud de información, el gobierno tiene que abrir un “expediente”, y cuando se abren expedientes se vuelve necesaria una respuesta (aunque sea una respuesta a medias, o se rechace la petición, como a menudo es el caso). Aunque esta es una de las grandes ventajas de la Ley, también es una limitante, en el sentido de que permite al Gobierno fijar límites a lo que considera “transparencia”, de manera que la transparencia consistiría en responder a una solicitud más que en anticiparse a divulgar información. La Ley también ha servido para reforzar el uso de los instrumentos burocráticos que ante todo le permiten a la burocracia seguir siendo poco

receptiva... [Esto] subraya... la importancia del seguimiento de los procesos y de la etnografía para estudiar la auditoría social”. (Comunicación por correo electrónico, 29 de junio de 2014).

³⁸ Mis agradecimientos a Anuradha Joshi por sugerir que estas definiciones fueran más explícitas, y a Jeff Unsicker por sus comentarios.

³⁹ Esta aproximación a la información conducente a la acción y a las percepciones de los usuarios se basa en el convincente análisis de Fung, Graham y Weil de la transparencia focalizada (2007).

⁴⁰ Otro ejemplo de tratamiento débil de la información es un experimento de campo realizado en México para observar el impacto de la difusión de información no partidista sobre la corrupción municipal inmediatamente antes de las elecciones. El principal impacto consistió en una reducción muy pequeña de la participación electoral. El estudio informó que se había fijado en información dada a conocer públicamente relativa a “corrupción política rampante” (Chong y otros, 2011). Sin embargo, el mensaje que el experimento transmitió acerca de la corrupción consistió en un gráfico circular en un folleto que indicaba, en medio de otras cifras mayores sobre gasto municipal, el porcentaje del gasto municipal que “no cumplía con las normas”. El estudio no demuestra que los residentes hubieran interpretado esta afirmación más bien débil, y esa sutil presentación visual de los datos como prueba clara de “corrupción rampante”.

⁴¹ Este último punto subraya dos de las numerosas limitaciones de la analogía con las vacunas mencionada anteriormente. Primero, las vacunas deben ser uniformes, mientras que las iniciativas de auditoría social pueden variar. Segundo, cuando las vacunas funcionan, lo hacen por sí mismas, a diferencia de la mayoría de las iniciativas de auditoría social, cuya eficacia puede depender de reformas complementarias en materia de gobernanza.

⁴² El presupuesto participativo es el enfoque de auditoría social que se ha analizado con más detalle y tomando en cuenta distintos contextos, lo cual incluye extensas investigaciones académicas comparativas subnacionales y transnacionales. Sobre este punto, véanse, entre otros, Baocchi, Heller y Silva (2011); Wampler (2007), y Goldfrank (2011). De manera más general, véanse Gaventa y McGee (2010); Joshi (2014), y O’Meally (2013) para los marcos de referencia más exhaustivos con los que se cuenta hasta el momento para comprender la dinámica contextual.

⁴³ Véase en Neilson y Tierney (2003) una aplicación de la teoría del principal-agente que busca abordar las condiciones limitantes bajo las cuales ésta pueda considerar múltiples principales (en el caso de la explicación de las reformas ambientales del Banco Mundial).

⁴⁴ Este requisito metodológico también entra en conflicto con el impulso de “aprender haciendo” por parte del practicante, que implica realizar cambios en tiempo real en respuesta a los comentarios sobre lo que está funcionando y lo que no (véase Hall, Menzies y Woolcock, 2014).

⁴⁵ Quienes trabajan en el ámbito del desarrollo están cada vez más interesados en mecanismos de retroalimentación, un enfoque que se centra en proyectar la voz ciudadana “hacia arriba”. El término “retroalimentación” implícitamente deja de lado dos cuestiones fundamentales: quién fija la agenda a la que supuestamente se debe responder y si la voz ciudadana puede realmente influir en el comportamiento institucional y de qué manera. Numerosos promotores de la tecnología de la información y las comunicaciones esperan que la agregación de voces las haga difícil de ignorar, pero eso, en tanto pregunta empírica, sigue estando abierto. La expresión “cerrar el circuito de la

retroalimentación” solo está comenzando a abordar esas preguntas (véase Gigler y Baivur, 2014). Y un paso en esa dirección son los intentos de Integrity Action de documentar la respuesta institucional con “tasas de resolución de problemas” [“fix-it rate”] específicas para cada contexto (Galtung, 2013).

⁴⁶ Como afirma Rosie McGee, “la agregación puede ser solo una cuestión de números y de escala, y tiene un carácter técnico. La representación implica mediación y encuadre, y es de carácter político” (Institute for Development Studies, comunicación por correo electrónico, 18 de junio de 2014).

⁴⁷ Con respecto a los altibajos de la rendición de cuentas de las autoridades en las organizaciones de base amplias, véase Fox, 2007b.

⁴⁸ Por ejemplo, en el contexto de un debate sobre la iniciativa de CARE en Malawi, relativa a una ficha de calificación comunitaria de la salud, uno de los funcionarios gubernamentales participantes reconoció que antes de que existiera la ficha, “no era posible reunir a esos dos grupos de personas [comunidad y proveedores de salud]. Debido a que son miembros de la comunidad, sienten que si hablan mal de los proveedores de salud... [y luego] se enferman y acuden al centro de salud, les darán una inyección para matarlos... La ficha de calificación comunitaria, entonces, ha ayudado a rellenar ciertos vacíos en materia de retroalimentación entre proveedores y usuarios, así como la rendición de cuentas. Ha logrado vincular los resultados de las fichas de calificación con la gestión interna y los sistemas de incentivos. Ha fortalecido la voz de los ciudadanos... y también ha empoderado a los usuarios de los servicios para exigir una mayor responsabilidad y asumirse como co-responsables del proceso”. (Diana Khonje, directora de la Unidad de Salud Reproductiva del Ministerio de Salud de Malawi, presentación ante el Woodrow Wilson International Center for Scholars, 5 de mayo de 2014).

⁴⁹ La prensa india ha informado de por lo menos 50 casos de asesinatos de solicitantes de información (Pande 2015).

⁵⁰ Véase una excepción en Ackerman (2005).

⁵¹ Tilly define a los derechos como “reclamaciones exigibles al Estado” (1998, páginas 56 y 57). Este enfoque es mucho más tangible que los enfoques normativos generalizados de la noción de derechos.

⁵² Véase en Blair (2011) una descripción general de la dinámica de aceptación de los enfoques de auditoría social por parte del Estado.

⁵³ Por ejemplo, según el examen general de Holloway sobre un conjunto de diversas iniciativas de auditoría social realizadas por organizaciones de base en Nepal, hay poca “evidencia de que los ciudadanos reclamen la restitución de dinero que les ha sido robado o de que deseen llevar los casos a los tribunales. En cambio, los ciudadanos apoyaban con entusiasmo informar a los funcionarios que:

- a. Ahora sabían cuáles eran sus derechos y prerrogativas.
- b. Ahora sabían que habían sido despojados de sus derechos y prerrogativas.
- c. No volverían a permitir que esto sucediera.

d. Ponían sobre aviso a los funcionarios del Gobierno local de que estarían vigilantes ante nuevas infracciones” (2013: 11).

⁵⁴ Por ejemplo, si se quiere comprender por qué las tasas de ausentismo de los maestros pueden ser muy altas en un contexto dado, entonces un enfoque táctico de auditoría social se centraría en vigilar su comportamiento y luego aplicar sanciones por incumplimiento o, en su caso, incentivos por buen desempeño. Si se adoptara un enfoque estratégico, se plantearía ante todo, la pregunta de quién decide a qué maestros contratar y con qué criterios, lo cual quizás lleve a encontrar que el clientelismo político imperante en los niveles superiores del sistema juega un papel importante. Cuando las enfermeras o los maestros fantasmas gozan de respaldo político, suelen tener una gran capacidad para resistir la supervisión de los padres o de las organizaciones no gubernamentales locales. Esto es lo que implican Banerjee, Glennerster y Duplo (2008). Sobre la politización clientelista de un enfoque de auditoría social común y la gestión comunitaria de las escuelas, véase también Altschuler (2013).

⁵⁵ Por ejemplo, los famosos Informes de Calificación Ciudadana [Citizen Report Cards] de Bangalore tuvieron un impacto muy significativo en el desempeño del sector público solo después que fuera electo un primer ministro receptivo, cosa que permitió coordinar los “dientes” con la “voz” (Paul, 2006). Esto pone de relieve uno de los eslabones faltantes en la discusión acerca de la “vía corta” hacia la rendición de cuentas. Para que esta última funcione, con frecuencia se necesita la “vía larga” de autoridades electas dispuestas a rendir cuentas. Sobre las iniciativas de gobierno electrónico en Bangalore, véase Ranganathan (2012).

⁵⁶ Robert Putnam realizó una observación similar sobre el capital social (1993).

⁵⁷ Mis agradecimientos a Rosie McGee por sugerir esta aclaración. (Institute for Development Studies, comunicación por correo electrónico, 18 de junio de 2014).

⁵⁸ En el Banco Mundial, algunos de los que trabajan en temas de auditoría social han reconocido la importancia de la escala. Véase en Agarwal, Heltberg y Diachok (2009) un resumen útil de las iniciativas en la materia.

⁵⁹ Para un extenso análisis teórico y empírico sobre la dinámica de los efectos de la reconfiguración de la corrupción [“displacement effects”] véase Zimmerman (2014).

⁶⁰ Véase en Fox (2001) la formulación inicial, desarrollada en el contexto del monitoreo de los proyectos del Banco Mundial por OSC. Véase en Garza (2013) el concepto conexo de “promoción estratificada” de la International Budget Partnership. Entre los ejemplos específicos del monitoreo verticalmente integrado de la prestación de servicios públicos por OSC figuran: el trabajo de SEND-Ghana (Dogbe y Kwabena-Adade, 2012), Textbook Count en Filipinas (Guerzovich y Rosenzweig, 2013) y la labor de Slum/Shackdwellers International (d’Cruz y otros, 2014), así como un proyecto piloto de monitoreo de la educación a nivel nacional en la India con respaldo del Gobierno federal (CPR, 2014).

⁶¹ Véanse, por ejemplo, Brown y Fox (1998); Gaventa y McGee (2010), y Gaventa y Barrett (2012). El concepto de “cambio de escala” [“scale shift”] (viene del campo de la sociología política) como una estrategia del movimiento social es muy pertinente (véase Tarrow, 2010).

⁶² Entre los trabajos importantes sobre la sinergia entre Estado y sociedad se pueden citar: Ostrom (1996); Evans (1996); Fox (1992, 1996, 2004 y 2007); Tendler (1997); Goetz y Jenkins (2001); Heller (2001); Borrás (2001); Avritzer (2002); Ackerman (2004); Houtzager y Moore (2005); Isunza Vera y Olvera (2006); Abers y Keck (2009); Gaventa y McGee (2010); Baiocchi, Heller y Silva (2011); DRC (2011); Gaventa y Barrett (2012); Tembo (2013); O’Meally (2013), y Schommer y otros (2013).

⁶³ La estrategia del sándwich podría describir dos de las estrategias de auditoría social más amplias actualmente en curso en el Sur Global: el PNPM de Indonesia (conocido anteriormente por las siglas KDP) y las auditorías sociales del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural en el estado de Andhra Pradesh en la India (Guggenheim, 2006; Friedman, 2013; Aiyar, Kapoor Mehta y Mehta, 2013; Maiorani, 2014). Los consejos comunitarios de abasto en México también siguieron esta estrategia durante casi tres décadas (Fox 1992 y 2007b), y sus instancias de supervisión social, de base amplia y verticalmente integradas, continuaron durante muchos años. Eventualmente, la autonomía de los consejos se deterioró tras una purga de sus aliados en el Estado, lo que redujo su alcance a unos cuantos enclaves regionales.

⁶⁴ La experiencia piloto en la India de seguimiento comunitario de las nuevas reformas en materia de derechos de los niños siguió este enfoque del círculo virtuoso (CPR, 2014). Véase en Kuris (2014) un estudio poco común sobre los esfuerzos de los organismos anticorrupción, el cual analiza cómo en éstos hubo un empoderamiento, gracias a que éstas usaron implícitamente una visión sinérgica de las relaciones entre Estado y sociedad.

⁶⁵ La metáfora “al final de la tubería” [“end of the pipe”] proviene de las políticas ambientales y se refiere a la diferencia entre reducir el uso de sustancias tóxicas en la “fuente” y tratar de amortiguar la contaminación una vez que ya ha ocurrido (como poner depuradores en las chimeneas). Esto es análogo a la distinción que se hace en medicina entre tratar los síntomas o tratar la enfermedad. En términos de auditoría social, por ejemplo, esto se referiría a la diferencia entre vigilar el ausentismo de los proveedores de servicios para sancionarlos por incumplimiento, y transformar las relaciones entre los proveedores y la comunidad a la que deberían servir, además de modificar el proceso de contratación, capacitación y despido con el fin de contratar desde un principio proveedores altamente motivados.

Referencias

Abers, Rebecca Neaera y Margaret Keck, “Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil’s Participatory Water Policy,” Politics and Society, 37(2), June 2009

Ackerman, John, “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’,” World Development, 32(3), 2004

----- “Human Rights and Social Accountability,” Social Development Papers, No. 86, May, 2005 (World Bank)

Agarwal, Sanjay, Rasmus Heltberg y Myrtle Diachok, “Scaling up Social Accountability in World Bank Operations,” World Bank, Social Development Department, May 2009

Aiyar, Yamin y Soumya Kapoor Mehta, “Spectators or Participants? The Effects of Social Audits in Andhra Pradesh,” Economic and Political Weekly, 50(7), Feb. 14, 2015

----- “India: Implementing Social Audits,” en Kalinidhi Subbarao y cols., coords., Public Works as a Safety Net: Design, Evidence and Implementation, Washington DC: The World Bank, 2013

Altschuler, Daniel, “How Patronage Politics Undermines Parental Participation and Accountability: Community-Managed Schools in Honduras and Guatemala,” Comparative Education Review, 57(1), February 2013

Avritzer, Leonardo, Democracy and the Public Space in Latin America, Princeton: Princeton University Press, 2002

----- Participatory Institutions in Democratic Brazil, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009

Baiocchi, Gianpaolo, Patrick Heller y Marcelo Kunrath Silva, Bootstrapping Democracy: Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil, Palo Alto: Stanford University Press, 2011

Banerjee, Abjihit, Rachel Glennerster y Esther Duflo, “Putting and Band-aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System,” Journal of the European Economic Association, 6(2-3) 2008

Banerjee, Abjihit, Rukmini Banerji, Esther Duflo, Rachel Glennerster and Stuti Khemani, “The Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India,” American Economic Journal: Economic Policy, 2(1), 2010

Barr, Abigail y Andrew Zeitlin, “Conflict of Interest as a Barrier to Local Accountability,” CSAE Working Paper (Center for the Study of African Economies), WPS/2011-13 August, 2011

Barr, Abigail, Frederick Mugisha, Pieter Serneels y Andrew Zeitlin, “Information and Collective Action in Community-based Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda” Working paper, 2012

Basu, Kaushik, “The Method of Randomization, Economic Policy, and Reasoned Intuition,” Policy Research Working Paper, 6722, Washington, DC: World Bank, 2013

Besley, Timothy, Rohini Pande y Vijayendra Rao, “Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India,” Journal of the European Economic Association, 3(2-3), April-May, 2005

Björkman, Martina y Jakob Svensson, “Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda,” Quarterly Journal of Economics, 124(2), May, 2009

Björkman Nyqvist, Martina, Damien de Walque y Jakob Svensson, “Information is Power: Experimental Evidence of the Long Run Impact of Community Based Monitoring,” January, 2014

Blair, Harry, “Gaining State Support for Social Accountability,” en Sina Odugbemi y Taeku Lee, coords., Accountability through Public Opinion: From Inertia to Public Action, Washington: World Bank, 2011

Borras, Saturnino M., “State–Society Relations in Land Reform Implementation in the Philippines,” Development and Change, 32, 2001

Boydell, Victoria y Jill Keesbury, “Social Accountability: What are the Lessons for Improving Family Planning and Reproductive Health Programs? A Review of the Literature,” The Evidence Project, July 2014, draft

Brandeis, Louis, “What Publicity Can Do,” Harper’s Weekly, Dec. 20, 1913

Brown, L. David y Jonathan Fox, “Assessing the Impact of NGO Advocacy Campaigns on World Bank Projects and Policies,” en Jonathan Fox y L. David Brown, coords., The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements, Cambridge: MIT Press 1998

Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg y Kenneth E. Sharpe, coords., New Institutions for Participatory Democracy in Latin America, New York: Palgrave MacMillan, 2012

Carlitz, Ruth, “Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives,” Development Policy Review, 2013, 31

Center for Policy Research (CPR), “Documentation of the NCPCR Community Monitoring Pilot of the Right of Children to Free and Compulsory Education Act 2009: Overview of 9 States, A Draft Report,” New Delhi: CPR/UNDP, 2014

Chong, Alberto, Ana L. De La O, Dean Karlan y Leonard Wantchekon, “Looking Beyond the Incumbent: The Effects of Exposing Corruption on Electoral Outcomes,” NBER Working Paper, No. 17679, December 2011

Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox, coords., Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy, La Jolla: University of California San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1994

Cornwall, Andrea y Vera Schattan Coelho, coords., Spaces for Change?: The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas, London: Zed 2007

D’Cruz, Celine, Sonia Fadrijo Cadornigara y David Satterthwaite, “Tools for Inclusive Cities: The Roles of Community-Based Engagement and Monitoring in Reducing Poverty,” IIED Working Paper, International Institute for Environment and Development, June 2014

Devarajan, Shantayanan, Stuti Khemani, y Michael Walton, “Can Civil Society Overcome Government Failure in Africa?” World Bank Research Observer, 29 (1), 2014 (first published online October 10, 2013)

DRC (Development Research Centre), “Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies,” Brighton: Institute of Development Studies, 2011

Díaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni y Alexander Ruiz-Euler, “Traditional Governance, Citizen Engagement, and Local Public Goods: Evidence from Mexico,” World Development, 53, January 2014

Dogbe, Tony y Joana Kwabena-Adade, “Ghana: Budget Monitoring by SEND-Ghana and its Partners Helps Improve Nutrition for Children and Support Local Farmers,” International Budget Partnership, From Analysis to Impact, Study No. 9, Sept., 2012

Duflo, Esther, Pascaline Dupas y Michael Kremer, “School Governance, Teacher Incentives, and Pupil - Teacher ratios: Experimental Evidence from Kenyan Primary Schools,” NBER Working Paper 17939, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2012

Evans, Peter, “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy,” World Development, 24(6) 1996

Ferraz, Claudio y Frederico Finan, "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes," The Quarterly Journal of Economics, 123(2) 2008

Fowler, Alan, “Innovation in Institutional Collaboration: The Role of Interlocutors,” CIRI Working Paper, No. 3 [Civic Innovation Research Initiative], April 2014

Fox, Jonathan, The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization, Ithaca: Cornell University Press, 1992

----- “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico,” World Development, 24(6), June 1996

----- “The World Bank and Social Capital: Contesting the Concept in Practice,” Journal of International Development, 9(7), 1997

----- “Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy,” Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 30(3), September, 2001

----- “Empowerment and Institutional Change: Mapping ‘Virtuous Circles’ of State-Society Interaction,” en Ruth Alsop, coord., Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections, Washington: World Bank/GB Department of International Development, 2004

----- “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability,”
Development in Practice, 17(4-5) August, 2007a

----- Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico, Oxford: Oxford University Press, 2007b

----- “State Power and Clientelism: Eight Propositions for Discussion,” en Tina Hilgers, coord., Clientelism in Everyday Latin American Politics, Palgrave-MacMillan, 2012

----- “Speaking of International T/A Initiatives and CSO-Researcher Dialogue...” Think Piece, London: Transparency and Accountability Initiative, Nov. 11, 2013

Fox, Jonathan y Josefina Aranda, Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program, La Jolla: UCSD, Center for US-Mexican Studies, 1996

Fox, Jonathan y L. David Brown, coords., The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements, Cambridge: MIT Press, 1998

Fox, Jonathan y John Gershman, “The World Bank and Social Capital: Lessons from Ten Rural Development Projects in Mexico and the Philippines,” Policy Sciences, 33(3 & 4), 2000

Freedman, Lynn P. y Marta Schaaf, “Act Global, But Think Local: Accountability at the Frontline,” Reproductive Health Matters, 21(42), 2013: 103–112

Friedman, Jonathan, “Expanding and Diversifying Indonesia’s Program for Community Empowerment, 2007-2012,” Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2013

Galtung, Frederik, “The Fix-Rate: A Key Metric for Transparency and Accountability,” Working Paper No. 2, Integrity Action, 2013

Ganuza, Ernesto y Gianpaolo Baiocchi, “The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe,” Journal of Public Deliberation, 8(2), 2012

Garza, Manuela, “Stratified Advocacy: Models and Tactics for Working Across Different Levels of Government,” IBP’s Learning from Each Other Series, No. 3, Washington, DC: International Budget Partnership, Dec., 2013

Gauri, Varun y Daniel M. Brinks, coords., Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Development World, Cambridge: Cambridge University Press, 2008

Gauri, Varun, “Redressing Grievances and Complaints Regarding Basic Service Delivery,” World Development, 41, January, 2013

Gaventa, John y Rosemary McGee, coords., Citizen Action and National Policy Reform, London: Zed, 2010

----- “The Impact of Transparency and Accountability Initiatives,” Development Policy Review, 31, 2013

Gaventa, John y Gregory Barrett, “Mapping the Outcomes of Citizen Engagement,” World Development, 40(2), Dec., 2012

Gibson, Edward, “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries,” World Politics, 58(1), October, 2005

Gigler, Bjorn-Soren y Savita Baijuri, coords., Closing the Feedback Loop: Can Technology Close the Accountability Gap? Washington: World Bank, 2014

Giraudy, Agustina, “Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico.” Studies in Comparative International Development, (48)1, 2013

Goetz, Ann y Brian Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India,” Public Management Review, 2001, 2(3)

Goldfrank, Benjamin, Deepening Local Democracy in Latin America, State Park: Penn State Press, 2011

----- “The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting,” Journal of Public Deliberation, 8(2), 2012

Gonçalves, Sónia, “The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil,” World Development, 53, January, 2014

Goodwin, Laura y Vivek Maru, “What Do We Know About Legal Empowerment? Mapping the Evidence,” Working Paper, Namati, March, 2014

Griffin, Charles, David de Ferranti y Courtney Tolmie, Lives in the Balance: Improving Accountability for Public Spending in Developing Countries, Washington: Brookings, 2010

Guerzovich, Florencia y Stephen Rosenzweig, “Strategic Dilemmas in Changing Contexts: G-Watch’s Experience in the Philippine Education Sector,” Think Piece, London: Transparency and Accountability Initiative, April 10, 2013

Guggenheim, Scott, “Crises and Contradictions: Understanding the Origins of a Community Development Project in Indonesia,” en Anthony Bebbington, Michael Woolcock, Scott Guggenheim and Elizabeth A. Olson, coords., The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank, Bloomfield Ct: Kumarian, 2006

Hall, Margaux, Nicholas Menzies y Michael Woolcock, “From HiPPOs to “Best Fit” in Justice Reform: Experimentalism in Sierra Leone,” en David Marshall, coord., The International Rule Of Law Movement: A Crisis Of Legitimacy And The Way Forward, Cambridge: Harvard Law School Human Rights Program, 2014

Hecht, Robert, Caroline Poirrier, Mark Rowland y Courtney Tolmie, “Accelerating Progress in Family Planning: Options for Strengthening Civil Society-led Monitoring and Accountability,” Washington, DC: Results for Development Institute, June, 2014

Heller, Patrick, “Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre,” Politics and Society, 29, March, 2001

Heller, Patrick, Harilal, K.N. & Chaudhuri, S, “Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India,” World Development, 35(4), 2007

Holloway, Richard, “Social Accountability in Action: Illustrations of PRAN’s work in Nepal, 2009-2012,” March, 2013

Houtzager, Peter y Mick Moore, coords., Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003

Hubbard, Paul “Putting the Power of Transparency in Context: Information’s Role in Reducing Corruption in Uganda’s Education Sector,” Working Paper No. 136, Center for Global Development, Dec., 2007

Isham, Jonathan y Satu Kahkonen, “Institutional Determinants of the Impact of Community-Based Water Services: Evidence from Sri Lanka and India,” Economic Development and Cultural Change, 50(3), April, 2002

Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas,” en Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, coords., Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social, Mexico, DF: CIESAS/Universidad Veracruzana/Ed Miguel Angel Porrúa, 2006

Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera, coords., Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social, Mexico, DF: CIESAS/Universidad Veracruzana/Ed Miguel Ángel Porrúa, 2006

Joshi, Anuradha, “Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery,” Development Policy Review, 31, 2013a

_____ “Context Matters: A Causal Chain Approach to Unpacking Social Accountability Interventions,” Institute for Development Studies, Work in Progress Paper, April, 2013b

----- “On Social Accountability: An Issues Paper,” presentado ante el Social Development Department, World Bank, June, 2014, borrador

Joshi, Anuradha y Peter Houtzager, “Widgets or Watchdogs?” Public Management Review, 14(2), 2012

Keefer, Philip y Stuti Khemani, “Do Informed Citizens Receive More... Or Pay More? The Impact of Radio on the Government Distribution of Public Health Benefits,” World Bank Policy Research Working Paper, 5952, January 3, 2012

Khemani, Stuti, “Can Information Campaigns Overcome Political Obstacles to Serving the Poor?” en Shantayanan Devarajan y Ingrid Widlund, coords., The Politics of Service Delivery in Democracies: Better Access for the Poor, Stockholm: EGD Secretariat, Ministry for Foreign Affairs, 2007

Kuris, Gabriel, “From Underdogs to Watchdogs: How Anti-Corruption Agencies Can Hold Off Potent Adversaries,” Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2014

Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York Russell Sage, [1980] 2010

Lieberman, Evan, Daniel Posner y Lily Tsai, “Does Information Lead to More Active Citizenship? Evidence from an Education Intervention in Rural Kenya,” MIT Political Science Dept., Working Paper, 2013-2, 2013

Long, Norman, “A Perspective on the Sociology of Development,” Sociologia Ruralis, 24(3-4), 1984

Loewenstein, George, Cass R. Sunstein y Russell Golman, “Disclosure: Psychology Changes Everything,” Annual Review of Economics, 6:17.1–17.29, 2014

Maiorano, Diego, “The Politics of the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act in Andhra Pradesh,” World Development, 58, 2014

Mainwaring, Scott y Chris Welna, coords., Democratic Accountability in Latin America, Oxford, 2003

Mansuri, Ghazala y Vijayendra Rao, Localizing Development: Does Participation Work?, Washington, DC: World Bank, 2013

Maru, Vivek, “Between Law and Society: Paralegals and the Provision of Justice Services in Sierra Leone and Worldwide,” Yale Journal of International Law, 31, 2006

----- “Allies Unknown: Social Accountability and Legal Empowerment,” Health and Human Rights, 12(1), 2010

McGee, Rosemary y John Gaventa, “Synthesis Report: Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives,” London: Transparency and Accountability Initiative, 2010

Mejía Acosta, Andrés, “The Impact and Effectiveness of Accountability and Transparency Initiatives: The Governance of Natural Resources,” Development Policy Review, 31, 2013

Moreno, Erika, Brian Crisp y Matthew Shoberg Shugart, “The Accountability Deficit in Latin America,” en Scott Mainwaring and Chris Welna, coords., Democratic Accountability in Latin America, New York: Oxford, 2003

Narayan, Deepa, "The Contribution of People's Participation: Evidence From 121 Rural Water Supply Projects," Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series, No. 1, Washington, DC: World Bank, 1995

Nielson, Daniel L. y Michael J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform," International Organization, 57(2), Spring, 2003

O'Donnell, Guillermo, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American view with Glances at some Postcommunist Countries," World Development, 21(8), August, 1993

----- "Horizontal Accountability in New Democracies," Journal of Democracy, 9(3), July 1998

Olken, Benjamin, "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia," Journal of Political Economy, 115(2), 2007

----- "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality," Journal of Public Economics, 93(7-8) August 2009

O'Meally, Simon C., "Mapping Context for Social Accountability," Social Development Resource Paper, Washington, DC: World Bank, 2013

Ostrom, Elinor, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," World Development, 24(6), June, 1996

Pande, Suchi, "The Right to Know, The Right to Live: Grassroots Struggle for Information and Work in India," University of Sussex, PhD dissertation, February, 2014

Pande, Suchi, "Dying for Information: Right to Information and Whistleblower Protection in India," U4 Briefs, No. 3, 2015

Pandey, Priyanka, Sangeeta Goyal y Venkatesh Sundararaman, "Public Participation, Teacher Accountability, and School Outcomes: Findings from Baseline Surveys in Three Indian States," World Bank Policy Research Working Paper Series, November 1, 2008

Paul, Samuel, "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control," World Development, 20(7), July, 1992

----- “Public Spending, Outcomes and Accountability: Citizen Report Card as a Catalyst for Public Action,” Economic and Political Weekly, Jan. 28, 2006

Peisakhin, Leonid and Paul Pinto, “Is Transparency an Effective Anti-Corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India,” Regulation and Governance, 4, 2010

Peixoto, Tiago, “The Problem with Theory of Change,” @ <http://democracyspot.net/2014/02/08/the-problem-with-theory-of-change/>, February 8, 2014

Persson, Anna, Bo Rothstein y Jan Teoroll, “Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem,” Governance, 26(3), July, 2013

Platteau, Jean Philippe y Frédéric Gaspart, “The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development,” World Development, 31(10), 2003

PNPM, “PNPM Rural Impact Evaluation 2012,” Jakarta, PNPM Support Facility, 2012

Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, coords., Democracy, Accountability and Representation, Cambridge: Cambridge University Press, 1999

Putnam, Robert, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University, 1993

Ranganathan, Malini, “Reengineering Citizenship: Municipal Reforms and the Politics of ‘e-Grievance Redressal’ in Karnataka’s Cities” en R. Desai y R. Sanyal, coords., Urbanizing Citizenship: Contested Spaces in Indian Cities, New Delhi & Thousand Oaks: Sage, 2012

Ravallion, Martin, Dominique van de Walle, Puja Dutta y Rinku Murgai, “Testing Information Constraints on India’s Largest Antipoverty Program,” World Bank, Policy Research Working Paper, No. 6598, September, 2013

Reinikka, Ritva y Jakob Svensson, “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture,” Quarterly Journal of Economics, 119(2), 2004

Reinikka, Ritva and Jakob Svensson, “The power of information in public services: Evidence from education in Uganda,” Journal of Public Economics, 95, 2011

Ribot, Jesse, Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation, Washington, DC: World Resources Institute, 2002

Ribot, Jesse y Anne Larson, coords., Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens: Cases from Africa, Asia and Latin America, Oxon: Routledge, 2005

Ringold, Dena, Alaka Holla, Margaret Koziol, y Santhosh Srinivasan, Citizens and Service Delivery Assessing the Use of Social Accountability Approaches in the Human Development Sectors, Washington: World Bank, 2012

Sartori, Giovanni, "Concept Misinformation in Comparative Politics," American Political Science Review, 64(4), Dec., 1970

Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability," en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, coords., The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999

Schommer, Paula Chies, Arlindo Calvalho Rocha, Enio Luiz Spaniol y Jeferson Dahmer, "Accountability and the Co-Production of Information as a Public Good: Conceptual Interaction and Evidence in Brazilian Public Administration," presentado en XVII International Research Society on Public Management, IRSPM Conference, Praga, April, 2013

Shankar, Shylashri, "Can Social Audits Count?" ASARC Working Paper, 2010 (New Delhi)

Snyder, Richard, "Scaling Down: The Subnational Comparative Method," Studies in Comparative International Development, 36(1), Spring, 2001

Speer, Johanna, "Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?" World Development, 40(12), 2012

Tarrow, Sidney, "Dynamics of Diffusion: Mechanisms, Institutions and Scale Shift," en Rebecca Kolins Givan, Kenneth M. Roberts y Sarah A. Soule coords., The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms, and Political Effects, New York: Cambridge University Press, 2010

Tembo, Fletcher, Rethinking Social Accountability in Africa: Lessons from the Mwananchi Programme, London: Overseas Development Institute, 2013

Tendler, Judith, Good Government in the Tropics, Johns Hopkins University Press: Baltimore, 1997

Tilly, Charles, "Where Do Rights Come From?" en Theda Skocpol, y cols., coords., Democracy, Revolution and History, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998

Touchton, Michael y Brian Wampler, "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions," Comparative Political Studies, 47(10) Sept. 2014

Uphoff, Norman y C.M. Wijayarathna, "Demonstrated Benefits from Social Capital: The Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka," World Development, 28(11), November 2000

Wampler, Brian, Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability, State Park: Penn State Press, 2007

Whitford, Andrew B., "The Pursuit of Political Control by Multiple Principals," The Journal of Politics, 67(1), Feb., 2005: 29-49

World Bank, Global Partnership for Social Accountability and Establishment of a Multidonor Trust Fund, Washington, DC: World Bank, 2012

World Bank, World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People, Washington DC, World Bank/Oxford University Press, 2003

Woolcock, Michael, "Using Case Studies to Explore the External Validity of 'Complex' Development Interventions," Evaluation 19(3), 2013

Zimmerman, Brigitte, "Transparency, Sanctioning Capacity, and Corruption Displacement: Multi-Method Evidence from Local Government in Malawi," University of California, San Diego, Political Science Dept., PhD Dissertation, August, 2014