

# **Informe Final de Investigación**

**Convenio de Cooperación Celebrado Entre Fundación Corona y  
Universidad de Los Andes ID 4558.10**

**Investigación financiada y apoyada por la Fundación Corona, la  
Fundación AVINA y AVINA Américas.**

**Red Latinoamericana por Ciudades Justas y Sustentables**

**Análisis y Estudio de Experiencias de Accountability Social en  
América Latina**

**CIDER – Centro de Estudios Interdisciplinarios Sobre el Desarrollo**

**Director del Proyecto**

Andrés Hernández Quiñones

**Investigadores**

Andrés Hernández Quiñones

Jorge Flórez Herrera

**Asistente**

Edna Bautista Hernández

**Bogotá 15 de Abril de 2011**



*Fundación*corona

En este informe se incluyen los siguientes documentos

Reconocimientos

- I. Marco analítico para el análisis de las experiencias de accountability social en América latina.
- II. Encuesta: “Análisis de experiencias de control y participación ciudadana”.
- III. Encuesta
- IV. Documento Final Base de Datos Empírica y Teórica Accountability Social en América Latina.
- V. Base de datos.

# Análisis y Estudio de Experiencias de Accountability Social en América Latina

## Índice

Reconocimientos.....	5
Consideraciones preliminares.....	7
I. Marco analítico para el análisis de las experiencias de accountability social en América latina.....	11
1. ¿Qué es el accountability social?. Una perspectiva relacional.....	11
1.1. Accountability social.....	12
1.2. Rasgos del accountability social.....	15
2. Contexto histórico político-institucional y Reformas estatales pro- accountability en América Latina.....	17
2.1. Proyectos políticos y significados de accountability social.....	18
2.2. Reformas estatales proaccountability: innovaciones democráticas y confluencias enriquecedoras entre proyectos.....	23
3. Las estrategias del accountability social: alcances, dilemas y desafíos.....	25
3.1. Estrategias institucionales.....	27
3.2. Estrategias mediáticas.....	28
4. Factores que explican el éxito o el fracaso del accountability social.....	30
4.1. Enforceability: sinergias y relaciones entre la capacidad electoral, estatal y social para exigir rendición de cuentas.....	30
4.2. Estándares: referentes y reglas.....	34
4.3. Answerability: información, explicación y justificación.....	35
4.4. Responsiveness.....	35
II. Encuesta: “Análisis de experiencias de control y participación ciudadana”.....	36
1. Anotaciones metodológicas.....	37
2. Caracterización de las Iniciativas.....	39
3. Tipología y Naturaleza de las Iniciativas.....	46
4. Estrategias Utilizadas por las Iniciativas.....	57
5. Impacto de las iniciativas.....	65

III. Documento Presentación Base de Datos Accountability Social en América Latina.....	75
1. Clasificación de los textos empíricos.....	75
2. Clasificación de textos teóricos o de análisis aplicados en otros países.....	78
3. Caracterización de la base de datos. ....	80
IV. Referencias .....	86

## Reconocimientos.

Esta investigación fue realizada gracias a los aportes y a la colaboración de la Fundación Corona, la Fundación AVINA, AVINA Américas y el Centro Interdisciplinario de estudios sobre el desarrollo que manifestaron el interés por hacer una alianza para formular propuestas que mejoren cuantitativa y cualitativamente el ejercicio de la participación en el continente.

Para tal efecto se configuró un *comité directivo* conformado por los siguientes miembros:

- Una representante de Fundación Corona, Marta Lucia De La Cruz gerente de proyectos de Política Pública.
- Una representante de Fundación AVINA Diana Castro Coordinadora para América Latina. Programa Ciudades Sustentables.
- Una representante de Fundación AVINA Cecilia Barja Gestora Nacional en Colombia Programa Ciudades Sustentables.
- Un representante de Bogotá Como Vamos, el coordinador del proyecto Carlos Córdoba
- Dos representantes del CIDER, Andrés Hernández director e investigador del proyecto, y Jorge Flórez investigador.

Este equipo participó activamente en la definición de los referentes conceptuales, de los objetivos del proyecto y en la construcción de la encuesta.

Agradecemos el apoyo brindado por las entidades y el grupo que las representó por el conocimiento proporcionado y la disponibilidad a un diálogo constructivo y enriquecedor.

Se realiza un agradecimiento especial a la Red Latinoamericana por Ciudades Justas y Sustentables y en especial a las iniciativas que colaboraron activamente en la discusión y aplicación de la encuesta base de este estudio y en sus aportes para la contribución de líneas de análisis.

Participaron los siguientes líderes e iniciativas:

Piedad Patricia Restrepo de Medellín Como Vamos; Rocío Mendoza Manjarrés de Barranquilla Cómo Vamos; Arabella Rodríguez Velasco de Programa Cali Como Vamos; Federico Seineldin de Rosario ciudad sustentable; Alicia Bozzi Martínez de Cartagena Cómo Vamos; José Luis España Cuellar y Renan Estenssoro de Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos (OLPCV); Daniel Bravo Acosta de iniciativas de las ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana; Pablo Estrella de Cuenca, Ciudad para Vivir; Romà Martí de Red Ciudadana de Villarrica; Patricia Ramírez de Bariloche 2100; Paz Fómez Centurión de Fundación Nuestra Mendoza;

Mónica María Calderón Pinedo de Ibagué Cómo Vamos; Jeny Jofre de Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín; Aldo Ramon Almeida de Movimento Nossa Salvador; Mariana Alegre Escorza de Lima Cómo Vamos; Kilsa Rocha y Mariana Lyra de Observatório de Recife; Georges Grego y Carlos Nunes de Movimento Nossa Ilha Mais Bela; Carlos Córdoba de Bogotá Cómo Vamos; Miguel Jose Pinilla Gutierrez de Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos; Mauricio Broinizi y Ariel Kogan de Red Nossa São Paulo; Elaine Duim de Rio Como Vamos; Rita Telles de Movimento Nossa Teresopolis; Nilo cruz cuentas de Iniciativa Ciudadana Arequipa te queremos; Fernando Sánchez y Natalia Montaldo de San Martín de los Andes, Cómo Vamos y David Gómez de Jalisco Cómo Vamos

Este documento refleja la posición conceptual y el análisis realizado por el equipo investigador del CIDER de la Universidad de los Andes, no refleja la posición de las instituciones involucradas. Como informe final de la investigación la propuesta permite vislumbrar espacios de investigación futura.

## **Consideraciones preliminares.**

La presente investigación tuvo tres objetivos: el primero, hacer una revisión de literatura sobre experiencias de participación ciudadana en términos generales en 6 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). Debido a la amplitud del tema y las discusiones sostenidas en el comité directivo se decidió centrar la investigación hacia el estudio de experiencias y tendencias de control ciudadano y por ende recoger la literatura existente sobre este tema; el segundo, elaborar un marco conceptual sobre el tema de control ciudadano que dé cuenta de sus características, el contexto político-institucional en el que surgen, las estrategias y herramientas que utilizan, la incidencia que tienen y los factores que explican su éxito o fracaso; y el tercero, realizar una encuesta de caracterización de las iniciativas de la red de ciudades justas y sustentables a partir de la perspectiva conceptual elaborada.

Para alcanzar estos objetivos se realizaron tres tipos de trabajos:

1. Revisión de literatura y construcción de base de datos.

Se construyó una base de datos sobre las experiencias de control ciudadano en 6 países de América Latina y experiencias relevantes a nivel global. Dicha base recogió textos teóricos y análisis empíricos. La búsqueda incluyó a las páginas web de las organizaciones de la sociedad civil de la región, a bibliotecas virtuales como Clacso, Flacso, Scielo, entre otras. Igualmente, se estudiaron bases de datos internacionales como Jstor, Project News, Sage Journals on-line, Springerlink, Taylor and Francis Group, Wiley Online Library, Oxford Journals y Ebsco Electronic Journals; éstas fueron útiles en la medida que cuentan con documentos actualizados sobre investigaciones en asuntos internacionales y sociales especializados.

2. Elaboración de marco conceptual.

Se elaboró un marco conceptual que tomo el concepto de accountability social como concepto articulador de la investigación. Esta decisión se justifica porque no se encontró un concepto que diera cuenta de la diversidad de experiencias de participación ciudadana y profundización democrática identificadas de múltiples formas como procesos de “innovación democrática”, “transparencia”, “rendición de cuentas”, “controles democráticos”, “empoderamiento”, “control ciudadano” entre otros. Estas experiencias encierran tanto procesos de participación y movilización ciudadana como de transformación de la gestión pública y reforma estatal.

El concepto de accountability social desde la perspectiva relacional que aquí se acoge permite establecer dos distinciones que dan cuenta de la naturaleza de estas nuevas

experiencias. La primera distinción es entre las diferentes modalidades de participación ciudadana y de sociedad civil, concibiendo el accountability social como una forma más de participación ciudadana y expresión de la sociedad civil. La sociedad civil entendida como esfera que se desarrolla entre mercado y Estado tiene varias expresiones, momentos y significados: a) la sociedad civil como movimientos sociales contra el autoritarismo a favor de derechos sociales y de tránsito a la democracia. Así como defensores de la profundización de la democracia y construcción de nuevos modelos de desarrollo; b) la sociedad civil como tercer sector impulsado por el proceso de reducción del Estado en los 90s y orientado a cumplir funciones que este dejó de cumplir en materia social; c) la sociedad civil como emergencia de opinión pública en el escenario del protagonismo y fortalecimiento de los medios de comunicación; y d) la sociedad civil como accountability social o como nuevas formas colectivas e individuales de participación ciudadana que se enfoca en la exigencia de rendición de cuentas y en la construcción de nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil. Este accountability representa una nueva forma de acción y cultura política que se expresa, por un lado, en la presencia de una sociedad civil preocupada por lo público y, por otro lado, en la generación de esfera pública como un conjunto de espacios interrelacionados de deliberación y comunicación.

La segunda distinción es entre accountability social y control ciudadano como modalidades de participación ciudadana. El accountability social lo concebimos como una nueva modalidad de participación ciudadana centrada no solo en el control ciudadano (o social) sino también en las siguientes practicas: a) la exigencia a políticos, funcionarios, empresarios que manejen recursos públicos que rindan cuentas por los resultados y desempeños o por actos de corrupción por fuera de la ley; b) la activación de agencias estatales de control con el fin de que éstas se pronuncien o impongan sanciones penales, administrativas, disciplinarias o judiciales; c) la promoción de sanciones sociales, culturales o morales que logren comprometer la opinión pública, modificar el voto o generar cambios positivos en la gestión pública; d) el acceso a la información y el aumento de la transparencia en la gestión pública; e) la participación en la formulación y reforma de estándares constitucionales y legales (normas, leyes, políticas públicas, indicadores de resultados, etc) y el uso de los mismos para evaluar el desempeño y los resultados de la gestión pública; f) la construcción de estándares informales (encuestas de percepción ciudadana, sistemas de seguimiento y monitoreo, etc); y g) el trabajo conjunto con funcionarios y agencias públicas orientado a incrementar la receptividad y el compromiso de funcionarios con el interés público, las demandas ciudadanas y el cumplimiento de la ley.

Por otro lado, en esta investigación se asume que el concepto de accountability es de difícil traducción, aunque en la literatura académica se suele asociar con el concepto de rendición de cuentas (RdC), es preciso hacer dos tipos de aclaraciones para evitar los costos de esta asociación: la primera, que la noción de accountability a diferencia de la RdC conlleva un



sentido claro de obligación, no se trata de un acto voluntario de gobernantes que rinde cuentas por virtud y voluntad propia; y la segunda, que el accountability incluye “la exigencia de cuentas” por derecho, es decir, no se limita a señalar la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, sino, que enfatiza en la exigibilidad. Se trata de una relación caracterizada por derechos y obligaciones de los actores estatales y sociales (Schedler, 1999).

### 3. Elaboración y aplicación de Encuesta.

Con el objetivo de analizar la naturaleza de las experiencias de control y participación ciudadana de la Red de Ciudades Justas y Sustentables, las estrategias que utilizan y el impacto que generan se diseñó y aplicó una encuesta, que se concentró en los siguientes cuatro temas: a) la caracterización de las iniciativas; b) la tipología y naturaleza buscando clasificar las principales prácticas, temas y características de las iniciativas; c) las estrategias utilizadas, con el fin de identificar los espacios, herramientas y mecanismos para el control y la participación ciudadana; y d) el impacto de las iniciativas para analizar los principales efectos que han tenido las iniciativas en términos de cambios institucionales, efectividad de las políticas públicas, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Esta encuesta tuvo un total 79 preguntas (ver Anexo 1) y se llevó a cabo en dos momentos: el primero, diseño de la encuesta, el cual fue realizado por el grupo de trabajo del Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo (CIDER), discutido con el comité directivo y posteriormente comentado por diferentes organizaciones de la Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables (RLCJS). Se recibieron 7 comentarios sobre la encuesta en el periodo comprendido entre el 24 de febrero de 2011 y el 9 de marzo de 2011. El segundo momento fue la aplicación on-line de la misma, la cual se realizó entre el 09 de marzo de 2011 y el 07 de Abril de 2011, por medio del uso de la herramienta virtual “surveymonkey”.

La muestra sobre la cual se realizó la encuesta tiene las siguientes características: primero, corresponde a 25 iniciativas que o bien forman parte de la RLCJS o se encuentran en proceso de entrar a formar parte de esta; segundo, corresponde a 25 iniciativas de 8 países distintos por lo que la comparación entre países es a nivel descriptivo debido a las diferencias en las frecuencias de estos y al número total de iniciativas que respondieron; tercero, la muestra no es representativa de la red debido a las diferencias entre las iniciativas encuestadas y las que en este momento se registran como parte de la red ya que esto implica sesgos en los que se sobrerrepresentan países como Colombia y Argentina mientras se subrepresentan los casos de Brasil y Chile; y cuarto, gran parte de las iniciativas son de creación reciente, un 56% de estas fueron creadas en los años 2009 y 2010.

Estas características de las muestras y algunas propiedades de la metodología utilizada plantean la necesidad de realizar cinco aclaraciones metodológicas:

- La metodología utilizada posee fortalezas y debilidades. Por un lado es fuerte para obtener tendencias de las características y acciones de las iniciativas y para medir el impacto a partir de aproximaciones a los cambios que estas han generado. Pero, por otro lado, tiene debilidades para ahondar en los factores que explican el impacto de las iniciativas y capturar factores muy importantes, como los contextuales, pero difícilmente cuantificables.
- La muestra no es representativa por lo que tanto las comparaciones entre países, a partir de frecuencias debido a las disparidades vistas, como los cruces de variables se realizan de modo descriptivo sin pretensión de significancia estadística, ni de generar inferencias sobre la red o las iniciativas particulares, sólo a modo de apreciar algunos fenómenos importantes.
- Las diferencias en las trayectorias de las iniciativas y de sus procesos de formación y conformación inciden en la incidencia que reportan haber tenido. En algunos casos aunque de reciente creación algunas iniciativas reportan haber tenido impacto en distintas variables, mientras que otras reportan la voluntad de incidir, por la dificultad de hacer clara esta distinción se toman los reportes de impacto sin mediar esto según el tiempo de desarrollo de la iniciativa.
- El impacto se mide como los resultados obtenidos por las iniciativas en las siguientes cuatro variables: cambio institucional, políticas públicas, transparencia y acceso a la información y participación ciudadana. No se mide a partir de las consecuencias que las acciones de las iniciativas han tenido en la calidad de vida y el desarrollo a nivel local.
- La red como proceso de acción colectiva a nivel continental se encuentra en un momento inicial dentro de su proceso de formación.
- La encuesta dejó espacios para el reporte de otros tipos de formas de las distintas variables utilizadas, información que se reporta parcialmente en forma cualitativa a lo largo del texto, a la vez que permitió la formación de nuevas categorías que se presentan en las gráficas correspondientes a cada variable.

Finalmente hay que señalar que esta investigación es una primera aproximación exploratoria a la caracterización de la Red Latinoamericana por ciudades justas y sustentables. Desde esta perspectiva tanto el marco conceptual, como los resultados de la encuesta y la base datos levantada abren nuevas oportunidades de investigación sobre el tema.

## **I. Marco analítico para el análisis de las experiencias de accountability social en América latina.**

En este documento se presenta un marco analítico para el estudio de las experiencias de accountability social en América Latina. Contiene reflexiones preliminares que recogen los conceptos de la literatura más reciente sobre el tema y que retoma algunos de los debates desarrollados por el equipo con miembros de la red. El texto está dividido en cinco sesiones: la primera, define el accountability social desde una perspectiva relacional que enfatiza en los múltiples actores, dispositivos y relaciones que lo configuran; la segunda, expone en términos generales el contexto histórico, político-institucional y las reformas estatales proaccountability en la región que han incentivado el surgimiento del accountability social; la tercera, presenta los repertorios de acción, las estrategias y las herramientas que utilizan los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios para exigir rendición de cuentas; la cuarta, identifica los factores que inciden en la efectividad del accountability social para mejorar los desempeños de las políticas públicas y servicios sociales, incidir en la reducción de los riesgos de corrupción, generar cambios institucionales y legales, mejorar la transparencia en la gestión pública, fortalecer la participación ciudadana centrada en el control y profundizar la democracia; y finalmente, se expone la tipología de impactos que ha generado el accountability social.

### **1. ¿Qué es el accountability social?. Una perspectiva relacional.**

La noción de accountability se refiere a un conjunto de dispositivos, mecanismos y modalidades de control, contrapeso y supervisión de los gobernantes, funcionario y agentes privados que manejan recursos públicos, activados y ejercidos por parte de actores sociales, agencias estatales y agentes internacionales con el fin de mejorar el desempeño y los resultados de los gobiernos, modernizar y democratizar la gestión pública y garantizar a todos los ciudadanos los derechos. Desde esta perspectiva, en un nivel básico de análisis el término de “accountability” hace referencia a la *relación* entre dos tipos de actores, aquellos que están obligados a rendir cuentas (políticos y funcionarios), y aquellos que tienen derecho a exigir cuentas (actores sociales y estatales), se trata, entonces, de un *concepto relacional*.

El término de accountability se puede asociar con el concepto de rendición de cuentas (RdC), sin embargo, es preciso hacer dos tipos de aclaraciones: la primera, que la noción de accountability a diferencia de la RdC conlleva un sentido claro de obligación, no se trata de un acto voluntario de gobernantes que rinde cuentas por virtud y voluntad propia; y la segunda, que el accountability incluye “la exigencia de cuentas” por derecho, es decir, no se limita a señalar la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus acciones, sino, que enfatiza en la exigibilidad. Se trata de una relación caracterizada por derechos y obligaciones de los actores estatales y societales (Schedler, 1999).

El término de “accountability” se refiere, por un lado, a la obligación de gobernantes, funcionarios, empresas y organismos civiles con responsabilidades en el manejo de recursos y servicios públicos de informar y justificar sus acciones, sus comportamientos y sus resultados, y al mismo tiempo a la obligación de sujetarse a los castigos y recompensas correspondientes cuando hayan violado la ley o los deberes públicos y/o los hayan incumplido. No se trata de un acto voluntario de gobernantes que rinde cuentas por virtud y voluntad propia. Por otro lado, se refiere a un conjunto de mecanismos y actores sociales y estatales que exigen rendición de cuentas y ejercen vigilancia y contrapeso, estos son: a) los mecanismos verticales de accountability que incluye las elecciones, las modalidades participación de la ciudadanía y de la sociedad civil orientadas al control y a la exigencia de rendición de cuentas y el control ejercido por los medios de comunicación (Goetz y Jenkins 2005); b) los dispositivos horizontales de accountability ejercido por el poder judicial y legislativo, por los organismos públicos autónomos e independientes y por las agencias de control y regulación al interior del ejecutivo (O’Donnell, 1994; 1998); c) las modalidades de accountability transversal que son espacios institucionales creados por el estado en el que participan actores sociales que representan intereses públicos y en el que se dan proceso de diálogo y negociación entre el estado y la sociedad (Isunza 2002 y 2010).

Desde esta perspectiva relacional, el accountability involucra una diversidad de relaciones entre actores sociales, actores estatales y agentes privados, en los que unos tienen derechos de exigir rendición de cuentas y otros, tienen obligaciones y responsabilidades de responder por sus acciones, desempeños y resultados. El accountability no solo establece *relaciones verticales* entre principales y agentes; sino *relaciones horizontales* entre agentes estatales y, *relaciones transversales* entre agentes sociales institucionalizados y agentes del estado sujetas a control, relaciones que se configuran como procesos de diálogo y negociación. Esta perspectiva relacional destaca la consecuente “multiplicación” de las relaciones de accountability entre múltiples actores estatales y privados sujetos de control y obligados a rendir cuentas, y múltiples actores sociales y estatales que exigen rendición de cuentas basados en derechos y en facultades legales.

### **1.1.Accountability social**

Desde esta perspectiva relacional, accountability social se define como un mecanismo de control *vertical* no electoral de los políticos y funcionarios públicos, impulsado por ciudadanos, por organizaciones de la sociedad civil y por los medios de comunicación (Smulovitz 2001). Involucra además una relación entre actores sociales y actores estatales: por un lado, ciudadanos, organizaciones y medios concebidos como principales y que exigen rendición de cuentas y, por otro lado, agentes del estado y empresas que manejan servicios públicos, quienes tienen la obligación y el mandato de responder por sus acciones (legisladores, representantes electos, ejecutivo, gobiernos locales y nacionales).

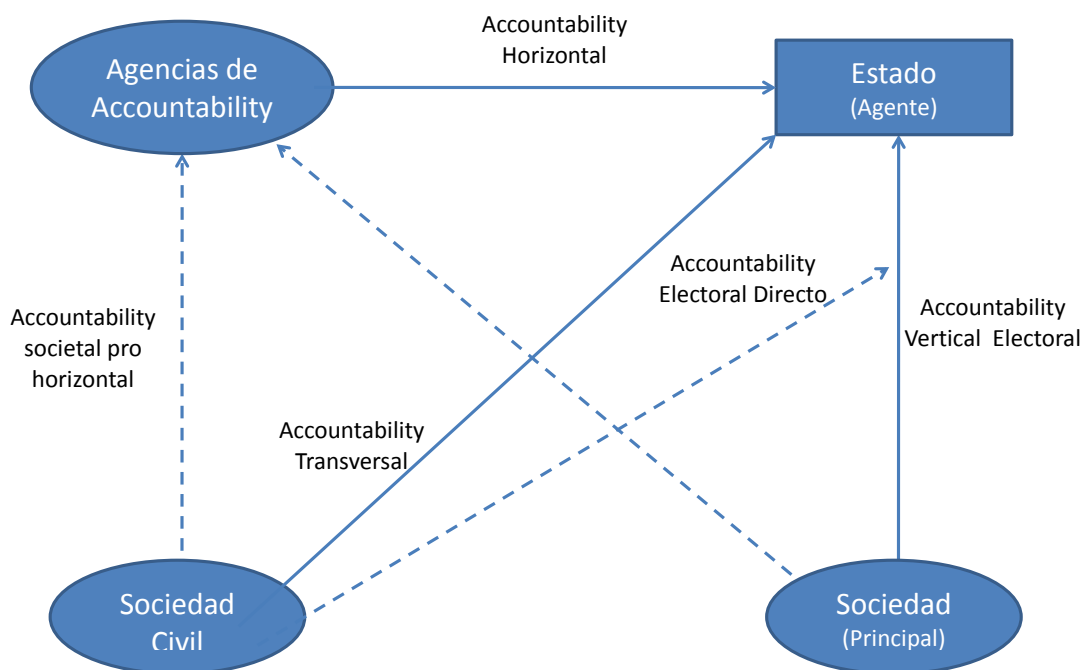
El accountability social, también, puede manifestarse como una modalidad *transversal* de accountability que, como se señaló, hace referencia a los mecanismos e iniciativas de

rendición de cuentas que implican las acciones de los ciudadanos controlando a los actores estatales pero dentro del mismo aparato estatal. Se trata de una modalidad de control social institucionalizado que remite a diversas experiencias de innovación democrática y cambio institucional orientadas a fomentar la participación ciudadana como control y que implican una gramática diferente en la relación sociedad-Estado (Isunza y Gurza, 2010; Goetz y Jenkins 2005). La interacción que se establece entre agentes sociales y estatales en esta modalidad *transversal* de control, aunque no implica una relación entre iguales, si proporciona herramientas para desarrollar procesos de diálogo y deliberación y en algunos casos mecanismos para generar dinámicas de negociación y exigibilidad.

Desde esta perspectiva relacional el accountability social hace referencia, entonces, por un lado, a prácticas y dispositivos de control *social vertical-no electoral* de políticos, funcionarios y empresas que son impulsados por la ciudadanía, por las organizaciones de la sociedad civil y por los medios; y por otro lado, a prácticas y dispositivos de control y vigilancia *transversal* que son impulsados por estos mismos actores desde escenarios institucionales creados por el estado. Los agentes sociales y mediáticos que impulsan acciones proaccountability o exigen rendición de cuentas pueden clasificarse, entonces, en una nomenclatura que abarca tanto la matriz espacial (vertical, transversal y horizontal) como la especificidad de los actores involucrados en las relaciones (Isunza y Gurza: 2010).

El mapa ampliado de los mecanismos y dispositivos de accountability social con estas definiciones queda especificado en la gráfica No 1.

Figura 1. Relaciones de Accountability.



Como se puede ver en la gráfica No 1, el *accountability* social se puede clasificar según se activen los mecanismos y dispositivos verticales, sociales y transversales de rendición de cuentas; y según lo impulsen actores organizados de la sociedad civil, ciudadanos en términos personales y/o medios de comunicación. Los enfoques que enfatizan en la perspectiva relacional del *accountability* social establecen una distinción entre los actores colectivos o *sociales* para referirse a los dispositivos de control impulsados por organizaciones, actores colectivos, redes y por los medios; y los actores individuales o *ciudadanos* para referirse a las iniciativas de control impulsadas por ciudadanos en forma personal, lo que no significa que no puedan defender intereses colectivos.

Desde esta perspectiva que enfatiza el carácter relacional y multidimensional del *accountability*, se pueden identificar seis tipos de *accountability* social que establecen relaciones diferentes entre ciudadanos, actores sociales y agentes estatales, y que activan diferentes dispositivos y herramientas de control. Estos tipos, expuestos en la gráfica No 1, son los siguientes:

a) las iniciativas de *accountability ciudadano prohorizontal*. Éstas hacen referencia a aquellas iniciativas ciudadanas que interponen quejas y reclamos, denuncias o utilizan herramientas judiciales con el fin de activar agencias de control (contralorías, ombudsman, poder judicial, entre otros) para defender derechos personales o de grupo y/o intereses públicos.

b) las iniciativas de *accountability social prohorizontal*. Éstas al igual que las anteriores activan mecanismos de rendición de cuentas horizontal mediante quejas, reclamos, denuncias, acciones judiciales, pero a diferencia de ellas, son impulsadas por actores colectivos, organizaciones y redes sociales, movimientos sociales o medios de comunicación. La relación se da entre actores organizados o actores colectivos y las agencias del Estado. Este tipo de *accountability* social hace referencia a mecanismos de rendición de cuentas que incluyen las diferentes expresiones de movilización ciudadana (las marchas, tomas de calles y espacios públicos), los escándalos mediáticos o acciones de presión mediante los medios de información, los reportes e informes del periodismo de investigación; y que impulsan en todos los casos el funcionamiento de las agencias estatales de control propias de un Estado de derecho con el fin de que impongan sanciones o ejerzan control sobre agencias del estado que formulan e implementan políticas y prestan servicios públicos.

c) las iniciativas de *accountability social pro-vertical electoral*. Éstas hacen referencia a aquellas acciones y propuestas de control impulsadas por actores colectivos de la sociedad, redes o alianzas de organizaciones y medios de comunicación que buscan influir en el conjunto de la sociedad para incidir o cualificar su voto. Estos actores suelen realizar un control y supervisión sobre asuntos y políticas específicas como la transparencia electoral, la lucha contra la corrupción, el monitoreo y seguimiento a políticas sociales, entre otros.

Estos mecanismos de rendición de cuentas sociales buscan impactar no solo en la activación de los dispositivos de pesos y contrapesos, sino que aspiran a garantizar el derecho de la ciudadanía a un mejor acceso a la información pública e impactar en la formación de la opinión pública y ciudadana con el propósito de que puedan evaluar el desempeño y los resultados de las diferentes políticas públicas impulsadas por los agentes estatales.

d) las iniciativas de *accountability social-transversal*. Éstas se refieren a actores colectivos que impulsan ejercicios de control, vigilancia, monitoreo y sanción de políticos y funcionarios desde espacios institucionales-estatales. Se trata de iniciativas de control que la sociedad ejerce desde espacios institucionales-estatales a políticos, funcionarios públicos y empresas. Este tipo de rendición de cuentas puede ser impulsada o bien por actores colectivos que se conciben como representantes de la sociedad en consejos y comités de seguimiento a políticas públicas, o pueden llevarse a cabo directamente por ciudadanos en forma individual (Goetz y Jenkins 2001) y (Ernesto Isunza 2006).

Los principales rasgos de estos dispositivos de rendición de cuentas social-transversal son los siguientes: por un lado, son instituciones dentro del aparato estatal creadas para fomentar la participación ciudadana enfocada al control y a la co-gestión de políticas públicas; por otro lado, son espacios institucionales de carácter deliberativo con poderes y facultades para exigir e imponer decisiones a los actores estatales sujetos al control (Isunza y Gurza 2010).

e) Las iniciativas de *accountability ciudadano-transversal*. Hace referencia a las iniciativas de control de políticos y funcionarios desde espacios institucionales-estatales impulsadas por ciudadanos a título personal sin mediar una aspiración o facultad de representación. Los ciudadanos utilizan herramientas judiciales, acuden a derechos de petición, interponen quejas, denuncian basándose en derechos constitucionales y legales.

## **1.2. Rasgos del accountability social.**

Hay que señalar que el *accountability social* se refiere entonces a una nueva modalidad de participación ciudadana centrada en el control que puede ser impulsada o, bien por actores sociales colectivos, por ciudadanos individuales, por medios de comunicación y por agentes y redes internacionales. Esta nueva modalidad de participación ciudadana se viene desarrollando tanto en espacios institucionales creados por las innovaciones democráticas impulsadas en la región en las dos últimas décadas, como en escenarios públicos no estatales. Se trata de una forma de participación centrada en la exigencia de rendición de cuentas, en la garantía del acceso a la información pública, en el cambio de comportamiento de políticos, funcionarios públicos y empresas (mayor receptividad y apertura al diálogo con la ciudadanía) y en la construcción de estándares formales e informales para evaluar el desempeño y resultados de la gestión pública. La aspiración del *accountability social* es resolver las fallas del desarrollo, los déficits de la democracia y

garantizar el acceso a derechos con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El accountability social configura una arena alternativa y complementaria a otros espacios y modalidades legalmente constituidos que pueden facilitar el accountability democrático, como los mecanismos de accountability horizontal (las agencias autónomas de control, las comisiones de investigación y evaluación de los cuerpos legislativos, el poder judicial), el mecanismo vertical de control ejercido por los ciudadanos mediante el voto y los mecanismos de control ejercidos por los partidos políticos. El accountability social en los diferentes países de la región ha surgido como respuesta a las debilidades y fracasos de estos mecanismos de accountability democrático en la denuncia y castigo de delitos y actos ilegales cometidos por políticos, funcionarios públicos y empresas que manejan servicios públicos<sup>1</sup> y en su papel como promotores del desarrollo.

Los mecanismos sociales-verticales y sociales-transversales surgen como una alternativa para permitir que los ciudadanos expongan sus quejas y denuncias, demanden información, exijan la intervención efectiva del poder judicial y de las agencias de control, protesten en las calles cuando las instituciones de accountability formal-estatal carecen de autonomía política y son poco efectivas para exigir al ejecutivo y a la burocracia que rindan cuentas por sus acciones, desempeños y resultados. Hay que reconocer, sin embargo, que existen experiencias en las que el accountability social (tanto el vertical como el transversal) se ha articulado de diversas maneras y en varios niveles con los dispositivos del accountability horizontal y el accountability vertical, convirtiéndose estos procesos de sinergia y empoderamiento mutuo en condiciones necesarias para hacer efectivo el control sobre los agentes del Estado, monitorear y evaluar su desempeño, exigir el cumplimiento de la ley y participar en las decisiones públicas.

Por otro lado, las formas colectivas de participación que se desarrollan en los espacios institucionales configuran, como señalan Ernesto Isunza y Adrian Gurza “procesos de diferenciación y pluralización de la representación política, es decir, una diversificación de los lugares, actores y funciones de la representación, ahora desplazada afuera del poder legislativo (2010)”. El accountability social encierra nuevas modalidades de representación política ejercida por actores colectivos. Estas nuevas formas desafían el modelo clásico de representación democrática por dos razones: a) la ausencia de mandato o autorización establecida por voto mayoritario. La representación se ejerce presuntivamente a partir de relaciones entre representantes y representadas basadas identidad (de raza,

---

<sup>1</sup> La literatura sobre los déficits de las democracias en países en desarrollo demuestra con muchas evidencias empíricas que el control que los ciudadanos ejercen sobre los políticos a través del voto y el control que ejercen sobre la administración pública mediante el mandato que dieron a los políticos de garantizar probidad en la gestión pública es a todas luces insuficiente. Existen asimetrías informativas y de poder que hacen inefectivos estos mecanismos de control en la lucha contra la corrupción y en la exigencia de velar por el carácter público de las políticas públicas. Esta situación convierte a la rendición de cuentas social en un desafío enorme y erigen a la sociedad en el sujeto directo llamado a garantizar y exigir su ejercicio



género, etnia, etc), proximidad (semejanza en formas de vida en territorios, comunidades etc), mediación de intereses, o simplemente abogando (advocay) por intereses colectivos, b) la ambigüedad en torno a los grupos sociales representados.

El accountability social institucionalizado expresa modalidades de representación diferentes a las tradicionalmente ejercidas por los partidos políticos, los sindicatos y las elecciones. En este sentido, los enfoques relacionales del accountability hacen referencia a la doble faz de la rendición de cuentas con el propósito de identificar un hecho crucial olvidado por la literatura sobre participación ciudadana, y es el fenómeno de control a la representación reclamada por los actores colectivos de la sociedad que impulsan la rendición de cuentas; y debido a esto están en la obligación de profundizar su relación con la ciudadanía que representan y de informar y justificar sobre sus acciones.

## **2. Contexto histórico político-institucional y Reformas estatales pro- accountability en América Latina**

Una segunda cuestión en el estudio del accountability social en América Latina gira en torno a la identificación de los factores político-institucionales que explican el crecimiento y la expansión de esta nueva modalidad de participación ciudadana. Hay que señalar que la teoría y literatura sobre las condiciones de emergencia del accountability social y de las diferentes expresiones control social como una nueva modalidad de participación ciudadana en la vigilancia de los asuntos públicos es aun escasa (Hernández, 2008). Por ello, es preciso recurrir a teorías que explican los fenómenos de auge y expansión de otras modalidades de la sociedad civil, como es el caso de las teorías de los nuevos movimientos sociales, y extraer de allí conceptos y mecanismos analíticos para explicar la emergencia y expansión del accountability social o el auge de la participación ciudadana centrada en el control social y en la vigilancia de lo público; y para dar cuenta de los diferentes significados que ha adquirido dicha expansión dado el contexto en el que ha surgido<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En este ámbito, un primer enfoque que resulta de gran utilidad es la teoría de los movimientos sociales que proporciona mecanismos explicativos para dar cuenta de la emergencia y expansión de los nuevos movimientos sociales, mecanismos que pueden ser utilizados para explicar el surgimiento de los dispositivos de accountability social. La literatura de movimientos sociales señala que estos surgen como resultado de la combinación de tres factores: la estructura de oportunidades políticas y las transformaciones institucionales, los recursos de movilización y los marcos culturales o la configuración de identidades. El argumento principal de la estructura de oportunidades políticas, siguiendo a Charles Tilly, es que la gente se suma a los movimientos sociales como respuesta a las oportunidades políticas y luego crea nuevas a través de la acción colectiva. Este autor afirma que la actividad de los estados y el entorno político, que no son ajenos a los cambios económicos y a la dinámica social, crea oportunidades para la movilización y la contestación. Los teóricos de las “oportunidades políticas” enfatizan en los recursos exteriores a los grupos a la hora de explicar los factores que llevan a la movilización, recursos relacionados con el tipo de estado, la trayectoria institucional, los aliados potenciales, la vulnerabilidad y/o debilidad de las autoridades públicas, la especificidad de las coyunturas, la estabilidad o inestabilidad política, la apertura o el cierre de las

Un primer aspecto que explica el surgimiento y expansión de los dispositivos y prácticas de accountability social-vertical y accountability social-transversal, está relacionado con las transformaciones del *contexto de oportunidad política* producidas en la región en las dos últimas décadas. Podemos identificar tres tipos de factores político-institucionales que generan condiciones favorables para la institucionalización de la participación como control, vigilancia y exigibilidad de rendición de cuentas sobre agentes estatales. Un primer factor está relacionado con la consolidación de proyectos políticos en la región en las tres últimas décadas, los cuales a pesar de sus diferencias en cuanto al papel del mercado, del Estado, de la política y de la democracia, coinciden en términos generales en la importancia de la sociedad civil y la participación ciudadana en el desarrollo, y en términos específicos en la defensa de los diferentes dispositivos de accountability social-vertical y social-transversal. Un segundo factor, relacionado con el anterior, es el desarrollo de un conjunto de reformas estatales proaccountability destinadas a fortalecer los mecanismos de control y exigencia de rendición de cuentas a políticos y funcionarios como resultado de la debilidad del mecanismo electoral y; el tercer factor es el surgimiento de coyunturas de inestabilidad política y/o ingobernabilidad como resultado de escándalos de corrupción que afectan a presidentes, altos funcionarios de estado y empresas privadas que se apropian de recursos públicos, estos escándalos ocupan la agenda pública y desestabilizan gobiernos.

Un segundo aspecto que incide favorablemente en la institucionalización de nuevos dispositivos de control social es la globalización, la cual ha tenido un impacto en el llamado eclipse del Estado y en la oscilación del mismo, es decir, en la baja estatalidad o alta estatalidad (Evans 2007), en el auge de la sociedad civil y el nuevo rol de la misma como ámbito para cumplir las funciones que ejercía el Estado y en la transformación de los diferentes dispositivos de accountability. En este contexto la globalización tiene un doble efecto: por un lado, al debilitar al Estado debilita las formas tradiciones de accountability horizontal; y por otro lado, al exigir la progresiva reducción de barreras para el flujo de bienes, servicios, ideas, gente y capital exige nuevos esquemas de control a la creciente movilización de recursos, agentes, empresas como mecanismo para reducir incertidumbres y costos de transacción.

### **2.1. Proyectos políticos y significados de accountability social.**

En las dos últimas décadas, se pueden identificar dos proyectos políticos en los que se ubica la lucha por la construcción democrática y se reformulan las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil. Un rasgo común de estos proyectos es su defensa de los mecanismos de accountability como dispositivos de control y sanción a políticos. Por razones prácticas, definimos estos proyectos como grandes conjuntos de ideas, principios y creencias articulados que inciden en los cambios institucionales y reformas estatales; estos

---

instituciones, entre otros (Kriesi 1999). Estos enfoques no solo analizan los recursos exteriores a los grupos, sino la interacción entre política institucionalizada y movimiento social.

son el proyecto neoliberal y el de profundización democrática (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). La concurrencia de estos discursos trae consecuencias importantes en términos de reformas estatales proaccountability social, dado que los dos reconocen la centralidad de la sociedad civil y de la participación ciudadana para mejorar los servicios públicos, modernizar el Estado, mejorar el desempeño gubernamental y profundizar la democracia.

### ***2.1.1. Accountability social y el proyecto neoliberal.***

El proyecto neoliberal se caracteriza por su esfuerzo de transformar al mercado en el eje del crecimiento y el desarrollo económico, y por reducir el papel del Estado en dicho crecimiento; por el esfuerzo de transformar la gestión pública estatal caracterizada por el burocratismo, la ineficiencia y la corrupción, y por la aspiración a reformular el significado y el papel de la sociedad civil y la participación ciudadana en el desarrollo, ante el desplazamiento del estado y de la política<sup>3</sup>.

El proyecto neoliberal promueve y apoya el discurso y el modelo de gerencia de la “Nueva Gestión Pública”. Este modelo hace énfasis en los siguientes aspectos: a) la utilización de los principios, técnicas y métodos de la gestión empresarial en la administración pública, b) la creación de una gestión más autónoma y responsable, menos jerárquica y centralizada, c) la delegación de actividades y programas públicos al mercado y a la sociedad civil (ONGs y organizaciones comunitarias) lo que se traduce en esquemas de privatización y descentralización de actividades de interés público y en nuevos mecanismos de contratación; d) el fortalecimiento de mecanismos de accountability social como condición para el mejoramiento del desempeño de las organizaciones públicas y privadas que prestan servicios públicos y, f) el trato al ciudadano como cliente. Se trata de un modelo que incentiva los procesos de privatización de los servicios públicos y exigen la separación entre la política y la administración.

El esfuerzo por transformar al mercado en el eje del crecimiento y el desarrollo económico, por reducir el papel del Estado y de la política, y por diseñar e implementar un nuevo modelo de gestión pública guiado por principios de mercado, tiene un impacto en la redefinición del significado y del papel de la sociedad civil y de su participación en el desarrollo. Por un lado, la sociedad civil se asocia con el tercer sector que se entiende como “asociaciones sin ánimo de lucro” u “organizaciones no gubernamentales” guiadas por principio de solidaridad, que no solo limitan el poder del Estado, sino que proporciona un sustituto a muchas de sus funciones; por otro lado, se redefine el concepto de ciudadanía haciendo énfasis en el derechos de los consumidores y de los ciudadanos como clientes. La participación se identifica con la capacidad de “elección” como medio de control directo de la ciudadanía y de los consumidores sobre la administración pública y sobre los servicios públicos que han sido privatizados (Hernández, 2010)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Si bien, los rasgos que definen el proyecto neoliberal son más amplios y complejos, para efectos de esta investigación se asumen estos tres como rasgos centrales en la configuración de su identidad.

<sup>4</sup> “El proyecto neoliberal está a favor de la baja estatalidad, de la reducción de las barreras a las transacciones económicas y a los vínculos organizativos que traspasan las fronteras nacionales. Afirma que la baja estatalidad y la certidumbre de las reglas jurídicas y de los derechos de propiedad son condiciones necesarias para ser atractivos a las inversiones de las empresas transnacionales, a las redes de producción que se

El proyecto neoliberal impulsa entonces, un proceso de reconfiguración por un lado, de la gestión pública y de la rendición de cuentas y, por otro lado, de la sociedad civil, de la ciudadanía y de la participación ciudadana. En este marco se reformulan los significados del control social y de la rendición de cuentas. El control social se entiende como la capacidad que tiene el ciudadano de elegir según sus preferencias entre bienes y servicios, y decidir cuando dejan de usar y pagar alguno cuando no es de calidad. Los ciudadanos ante esta situación tienen dos opciones, escoger entre “votar con los pies” a través de la “salida” (cambiar de agencia que presta el servicio), o expresar su voz de inconformidad, su queja para que se le mejore el mismo. El control social a la administración pública queda asimilado “al ejercicio de elección informada donde las sanciones que ofrece la ciudadanía se traducen en la no elección de una determinada oferta de servicios (Cunill 2007:3).” Como señala Cunill, el problema de esta visión del control social es que “así entendido deviene en un control individual (no colectivo); la mas de las veces mediado por la capacidad de pago (y por ende inequitativo) y que aleja a la ciudadanía aún más de la participación política (Cunill 2007:3)”. La visión neoliberal defiende también una visión de control social como participación de los beneficiarios de programas sociales en la vigilancia, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Las Ongs, la comunidad y el tercer sector no solo prestan servicios sino que vigilan, monitorean, y evalúan la implementación de los proyectos sociales. El control social en el ciclo de las políticas públicas es indispensable para que las necesidades de la población marginada se atiendan (Vidal 2007:5) En los dos casos se ve el control social como un medio para lograr la responsabilización del Estado.

El discurso neoliberal parte entonces de la premisa de que el Estado es un proveedor de servicios que realiza sus funciones de un modo ineficiente y con escasa responsabilidad, razón por la cual, la principal función del accountability es mejorar la calidad y eficiencia de la prestación de estos servicios públicos. En este sentido para el discurso neoliberal el accountability resulta ser una herramienta que permite generar una mayor correspondencia entre las demandas ciudadanas, entendiendo al ciudadano como un consumidor, y la oferta de servicios prestados (bien sea por actores públicos o privados) dejando de lado aspectos fundamentales como cuestionamiento de las relaciones de poder y el acceso a derechos por parte de la población vulnerable (Newell y Bellour 2002).

En esta mirada los actores que exigen cuentas se desplazan desde los movimientos sociales hacia las Ongs y organizaciones del tercer sector, reconfigurando las nociones de participación y ciudadanía, restringiendo así a la esfera pública del accountability. La participación más que disputa, control y exigibilidad se entiende como “participación solidaria” asociada a trabajo voluntario y responsabilidad social; y la ciudadanía pasa a ser entendida como cliente o beneficiario. La atención del accountability se centra en la efectividad y calidad con que se prestan los servicios.

---

organizan globalmente. Entre menos estado más inversión, más capital, más flujo financiero y de bienes y por ende más desarrollo. Pero el proyecto neoliberal no solo busca un estado mínimo con menos funciones y responsabilidades, sino que busca transferir dichas funciones al mercado y al tercer sector. Promueve y defiende la transferencia del suministro de bienes públicos y servicios sociales al tercer sector, a las comunidades, a las Ongs por ser más eficientes que el estado. Está a favor de una sociedad civil activa en las exigencias de rendición de cuentas a la administración pública (Hernández 2008:9)”.

### ***2.1.2. Accountability social y profundización democrática (Derechos, participación y representación) y accountability.***

El eje central del discurso de profundización democrática está conformado por una concepción de profundización y radicalización de la democracia, que aspira no solo a mejorar la gobernanza y la prestación de servicios públicos, sino que busca disputar los espacios y procedimiento propios de la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de toma de decisiones y de relaciones entre el Estado y la sociedad (Dagnino, Olvera y Panfichi 2007). En esta dirección, se defienden los modelos de democracia participativa y deliberativa como complementarios a la construcción democrática con el propósito de hacer frente al carácter excluyente y elitista del paradigma representativo. En este proyecto de profundización democrática convergen las visiones socialdemócratas y liberales presentes en los partidos políticos tradicionales o en la izquierda de la región, con las visiones radicales de la democracia defendida desde los movimientos sociales y las nuevas fuerzas políticas de izquierda que han emergido en los años noventa.

Los discursos de profundización democrática se orientan hacia los siguientes objetivos: a) el fortalecimiento de los movimientos sociales y de la sociedad civil frente a las formas tradicionales de representación (partidos políticos, elecciones); b) la generación de reformas institucionales que fortalezcan los espacios públicos de participación ciudadana en la gestión pública; c) la configuración de proyectos políticos pluralistas e incluyentes; y d) la conquista y exigibilidad de los derechos. Este discurso parte del reconocimiento del papel que han jugado los nuevos movimientos sociales, las nuevas fuerzas políticas y la ciudadanía en la democratización de diferentes Estados (Europa Oriental y América Latina), procesos que han sido decisivos para contrarrestar el poder ejercido por regímenes autoritarios y generar propuestas alternativas de desarrollo.

En esta visión, el accountability no es solo una herramienta utilizada para mejorar la eficiencia de las políticas públicas mediante la activación de quejas y reclamos por parte de los clientes de los servicios públicos, o la voz y las demandas de información por parte de los beneficiarios de los programas; se concibe como un dispositivo que aspira a un conjunto de propósitos orientados a la profundización democrática como condición para resolver fallas del desarrollo. Algunos de los propósitos del accountability en el proyecto democrático son los siguientes: a) transformar las asimetrías de poder entre agentes de mercado que proveen servicios públicos y ciudadanos que carecen de recursos y de información, b) reducir la discrecionalidad de los gobernantes y funcionarios en la toma de decisiones públicas y exigir publicidad, transparencia y receptividad en estos procesos; c) fortalecer los recursos de poder de los ciudadanos para exigir rendición de cuentas y sanciones cuando ello lo amerite; d) abogar por la inclusión ciudadana en la toma de decisiones y el control de las acciones públicas y otorgar a los individuos y comunidades la posibilidad de defender sus derechos y hacerlos efectivos, e) trasladar poder, voz y capacidad de exigibilidad a los grupos vulnerables como condición para mejorar su nivel de vida y acceder a recursos (Newell y Wheeler 2002) y, f) debilitar las patologías presentes en la administración y en las políticas públicas como el clientelismo, la corrupción y el corporativismo que derivan en diferentes modalidades de apropiación de lo público.

### ***2.1.3. Confluencias enriquecedoras de los proyectos en términos de rendición de cuentas.***

La existencia de diferentes discursos y proyectos políticos que coinciden en la defensa de la participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas, y en el traslado de recursos y herramientas de poder a los ciudadanos para que exijan rendición de cuentas a políticos, funcionarios y proveedores de servicios públicos ha generado, en la literatura contemporánea y en las agencias de gobierno, un debate sobre los efectos perversos y enriquecedores de esta confluencia para el reto de la profundización democrática en la región (Hernández 2008).

Algunos autores, como Evelina Dagnino afirman que existe una confluencia perversa entre los dos proyectos políticos de transformación de la democracia. Señala que la perversidad se revela “precisamente en el hecho de que, apuntando hacia direcciones opuestas y antagónicas, ambos proyectos requieren una sociedad civil activa y propositiva. Esta coincidencia de propósitos en que importa la participación de la sociedad civil es evidentemente aparente (Dagnino 2006:225)”. Esta “confluencia aparente” que está construida a través de la utilización de referencias y espacios comunes termina por fortalecer procesos de despolitización, por reducir el carácter de disputa, reivindicativo y regulativo de la participación, y por imponer una visión homogenizante de la participación y de la relación Estado y sociedad civil.

A pesar de los efectos perversos que pueda generar la confluencia aparente entre el proyecto neoliberal y democrático en la defensa de la participación ciudadana; en el caso de los dispositivos de accountability social y de las modalidades institucionales de control social y/o ciudadano es posible afirmar que estamos ante confluencias enriquecedoras que se expresan, por un lado, en la existencia de un consenso en torno a una fundamentación democrática del control social, y por otro lado, en el desarrollo de un conjunto de reformas estatales proaccountability apoyadas desde las dos orillas políticas. En esta sección, nos referimos al consenso de los discursos sobre la centralidad de la rendición de cuentas para crear una cultura de responsabilidad por parte de políticos y funcionarios públicos en el sentido de abandonar el secretismo y acoger la obligación de informar y justificar sus acciones y desempeños y someterse a sanciones cuando actúen por fuera de la ley. En la siguiente sección presentamos las reformas estatales proaccountability.

Siguiendo a Nuria Cunill, la “reponsabilización (accountability) es el horizonte común de ambos fundamentos del control social (Cunill 2007:4). Los dos proyectos apoyan los mecanismos de exigencia social para que opere la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Consideran que las acciones y decisiones por parte de las autoridades públicas y los funcionarios deben ser informadas, publicitadas, justificadas públicamente. Los dos “admiten y respaldan la imposición de sanciones de parte de la sociedad cuando las justificaciones que reciben no les resultan satisfactorias (Cunill 2007:4)”. Los dos proyectos consideran que el control social, como participación ciudadana en la vigilancia de lo público, es una herramienta útil para exigir la

responsabilización de la administración pública, mejorar la calidad de las políticas públicas, y empoderar a la ciudadanía en el ejercicio de su labor de cuidar lo público.

Desde una perspectiva que enfatiza en la confluencia enriquecedora, es posible identificar entonces un conjunto de horizontes comunes a diferentes proyectos políticos y gobiernos cuando defienden la rendición de cuentas, algunos de ellos son los siguientes: a) reconocer la importancia de una ciudadanía activa y propositiva en los procesos de decisión estatal como mecanismo necesarios para hacer posible la responsabilización de la administración pública; b) establecer los principios de publicidad y transparencia como guías centrales de la gestión pública; c) aceptar la importancia de la imposición de sanciones como condición de éxito del accountability (Cunill 2007:4); y d) reconocer la relevancia de los mecanismos de exigibilidad de las obligaciones del estado en manos de los ciudadanos, independientemente, de que estos sean concebidos como sujetos de derechos o como consumidores. Todos estos aspectos justifican el diseño de reformas estatales proaccountability.

Otro aspecto compartido por los dos proyectos políticos y por gobiernos de distinta ideología política es el diagnóstico que hacen para justificar el fortalecimiento de los dispositivos de accountability social-vertical y social-transversal.

## **2.2. Reformas estatales proaccountability: innovaciones democráticas y confluencias enriquecedoras entre proyectos**

Un segundo factor político-institucional favorable al surgimiento de los nuevos dispositivos de accountability social son las reformas estatales proaccountability formuladas e implementadas en las tres últimas décadas en América Latina. Akerman, identifica cuatro tipos de reformas proaccountability: las “Weberianas”, las de “Mercantilización”, las de “Rendición de Cuentas Social”, y la creación de “Organismos Independientes Pro-rendición de cuentas”. Estas reformas han sentado las bases para establecer un nuevo modelo de relación entre representantes y representados en la región, y entre estado, mercado y sociedad civil, modelo basado en la exigencia de rendición de cuentas a políticos, funcionarios, empresas, y organizaciones sociales que manejan recursos públicos por parte de un conjunto de actores sociales y estatales. Algunas de estas reformas representan innovaciones democráticas en tanto introducen transformaciones de la estructura institucional de la democracia orientadas a fortalecer contrapesos y controles sobre el poder y sientan las bases para generar un cambio en la cultura política de la región orientado a fortalecer la transparencia, el acceso a la información pública, la publicidad de las decisiones gubernamentales, la defensa de derechos humanos e intereses públicos y la exigencia de rendición de cuentas a políticos, funcionarios y empresarios por sus acciones, desempeños y resultados (Akerman 2006; Hernández y Arciniegas 2011). En esta sección, nos concentramos en describir las dos últimas reformas estatales proaccountability.

Un primer grupo de reformas estatales e innovaciones democráticas están relacionadas con la creación y/o fortalecimiento de nuevos organismos independientes de rendición de cuentas en todas las democracias latinoamericanas (Akerman 2006). Entre dichos organismos se encuentran los siguientes: las *instituciones supremas de auditorías*, estos

organismos se dedican a auditar el gasto y el desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto anual así como el cumplimiento de la normativa aplicable. Una segunda categoría de organismos estatales autónomos son *las procuradurías y ministerios públicos*, que están facultadas para velar por el cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos. Una tercera categoría de agencias autónomas son los *Ombudsmans*, estas instituciones son formas de encauzar y potencializar la voz ciudadana cuando sus derechos son vulnerados. Como señala John Akerman (2006) existe una variedad de Ombudsmen, unos centrados en la protección de los derechos humanos, otros orientados a la protección del medio ambiente o la vigilancia de los medios de comunicación. Algunos tienen mandatos generales (derechos sociales y acceso a la información) y otros sólo cuentan con competencias sobre asuntos laborales, judiciales o electorales (Akerman 2006). Una cuarta categoría son los organismos especializados en la *lucha contra la corrupción* y los organismos orientados a garantizar el *acceso a la información pública*. Aunque cumplen funciones diferentes, estos organismos tienen amplias facultades de investigación tales como el acceso a cuentas bancarias, detención temporal sin mandato judicial, acceso a información gubernamental, capacidad de obligar comparecencias, etc., y algunas veces también, de sanción directa. Pueden actuar a partir de quejas y reclamos ciudadanos, pero su labor principal es investigar de oficio cualquier sospecha en el caso de los organismos de lucha contra la corrupción; y realizar control, vigilancia y seguimiento permanente a las oficinas públicas con el fin de presionar para que el principio de publicidad y transparencia se haga realidad el caso de las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información y luchar contra el secretismo de estado.

El impacto de esta nueva ola de organismos estatales autónomos de rendición de cuentas es que potencialmente se configuran como *recursos indirectos de poder* en manos de la ciudadanía, de las organizaciones y movimientos sociales, y de los medios de comunicación que exigen rendición de cuentas. Existen, sin embargo, como se analiza en capítulos posteriores, experiencias de sinergias y empoderamientos mutuos que han fortalecido los diferentes dispositivos y mecanismos de accountability social-vertical y social-transversal.

Un segundo grupo de reformas estatales proaccountability está relacionado con las reformas orientadas a la institucionalización de la participación ciudadana, se trata de cambios institucionales que buscan, por un lado, involucrar a actores colectivos en espacios públicos-institucionales con el propósito de que incidan en la formulación e implementación de políticas públicas y, por otro lado, proporcionar a estos actores y a los ciudadanos considerados en términos individuales de herramientas e instrumentos para la defensa de derechos individuales y de grupo. Estas innovaciones democráticas constituyen una tendencia generalizada en la mayoría de los países de América Latina, y se dan desde finales de los años ochenta, siendo Brasil el laboratorio de las propuestas de profundización democratiza más exitosas.

Se pueden identificar dos tipos de cambios e innovaciones constitucionales y legales orientados a institucionalizar la participación ciudadana en la región: el primero está relacionado con las reformas centradas en generar espacios institucionales para la participación en la gestión y en las políticas públicas. El alcance de estas reformas es variado, unas abren espacios (consejos, comités) con facultades de cogestión y, otras, con



facultades de consulta. Brasil es uno de los laboratorios con mayores innovaciones en este campo, siendo los consejos gestores de políticas sociales y los presupuestos participativos, dos de las modalidades más reconocidas y exitosas.

Un segundo tipo de innovaciones democráticas orientadas a institucionalizar la participación están relacionadas con la creación de herramientas e instrumentos en manos de los ciudadanos para ejercer control social y para proteger los intereses públicos. Se pueden identificar el diseño de cuatro tipos de instrumentos legales e institucionales: a) las acciones en manos de los ciudadanos que les permiten acceder a la autoridad judicial para defender derechos, proteger y vigilar los intereses públicos y la legalidad. Las figuras más importantes son la acción popular y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, y la denuncia; b) las herramientas de participación ciudadana para exigir rendición de cuentas a los funcionarios y a la administración pública. Aquí podemos mencionar los derechos de petición, las audiencias públicas, las quejas y reclamos, las consultas de las comunidades indígenas; c) las nuevas formas de participación ciudadana que les permiten a beneficiarios y ciudadanos ejercer control social sobre programas y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de los fines y la calidad, oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas. Las herramientas más importantes son las veedurías, las contralorías sociales, los espacios de consulta, entre otros; y finalmente, están c) los instrumentos de participación directa como son la revocatoria del mandato, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la consulta popular, y el voto programático; como herramientas para definir mandatos sobre los representantes.

Estos instrumentos legales y constitucionales constituyen una “recurso directo de poder” en manos de los ciudadanos para proteger los derechos individuales y colectivos y el interés público. Son mecanismos que han servido para el fortalecimiento del control social y han incentivado la configuración de una ciudadanía que vigila y controla la administración pública. Estas herramientas tienen la ventaja de estar a disposición permanente de los sujetos sociales, independientemente de sus niveles de organización y sin mayores costos.

### **3. Las estrategias del accountability social: alcances, dilemas y desafíos.**

El tercer tema central para dar cuenta de la naturaleza de las nuevas expresiones de accountability social está relacionado con las estrategias o repertorios de acción impulsados por las mismas. Las preguntas que surgen en este campo son, entre otras las siguientes: ¿Cuáles son las estrategias que utilizan las diferentes iniciativas ciudadanas y organizacionales de control social?, ¿cuáles son los alcances, los dilemas y desafíos de estas estrategias?, ¿Qué aprender de ellas?, ¿cómo pueden las organizaciones de la sociedad civil, los activistas y los ciudadanos ordinarios elevar sus voces sobre cuestiones públicas (como la corrupción, la degradación ambiental, el incumplimiento de la ley, los delitos en los procesos electorales, entre otros) y lograr que los formuladores de política y funcionarios los escuchen?

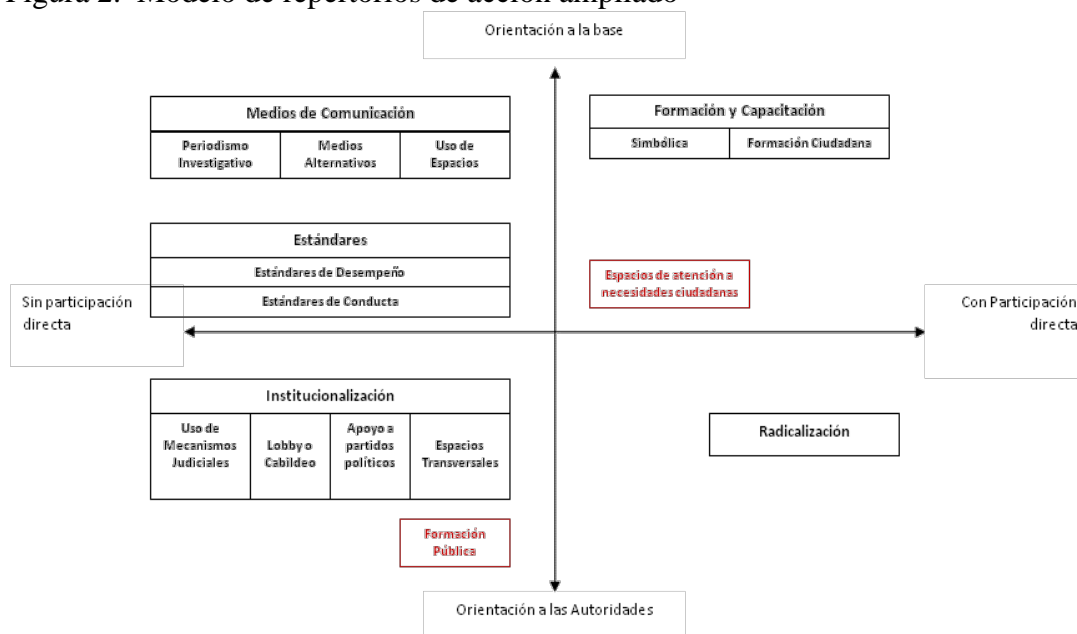
Para la teoría de los movimientos sociales los *repertorios de acción* hacen referencia a las acciones establecidas por estos, es decir, lo que hacen los grupos cuando entran en

conflicto con otros, es lo que saben hacer y lo que los otros esperan que hagan. Los elementos del repertorio “son a la vez las habilidades de los miembros de la población, y las formas culturales de la población (Tarrow 1999:66)”. Los cambios en los repertorios dependen de “fluctuaciones en los intereses, las oportunidades y la organización. Van, a su vez, acompañados de transformaciones en el Estado y las instituciones (Tarrow 1999:66)”. En este trabajo se entenderá como repertorios de acción al conjunto de acciones, estrategias y herramientas desarrolladas por los diferentes tipos de accountability social-vertical y horizontal para ejercer control, vigilancia y seguimiento a los agentes del Estado y para exigir rendición de cuentas.

Los repertorios de acción hace referencia, entonces, al conjunto de acciones y estrategias que utilizan los actores colectivos, ciudadanos y medios que ejercen control y exigen rendición de cuentas a políticos, funcionarios y empresas privadas. Inicialmente, Peruzzotti y Smulovitz (2002) señalan que el accountability social se ha venido canalizando tanto por vías institucionales como no institucionales. Los ejemplos de las primeras son las estrategias legales o los reclamos ante escenarios judiciales y organismos de supervisión y la participación en los espacios institucionales; y los ejemplos de las vías no institucionales son las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas. Otra modalidad de clasificar las estrategias del accountability social-vertical y transversal es la planteada por Kriesi (1999) para hacer una tipología de los cambios en los repertorios de acción. Aunque se trata de un modelo que da cuenta de las acciones de los movimientos sociales resulta útil para reconocer las acciones de los agentes que promueven el accountability social.

Dicho modelo identifica cuatro posibles transformaciones en las estrategias de acción a partir de dos ejes: uno, que se define en función de la orientación de la acción a las autoridades o a las bases del movimiento; y otro, que se basa en señalar si hay participación directa o no de los miembros del movimiento en el repertorio, como se ve en la figura No 2. En este marco los tipos posibles de estrategias son: a) las institucionales; b) las radicales o de movilización; c) las mediáticas y de construcción de estándares; y d) las de formación y capacitación.

Figura 2. Modelo de repertorios de acción ampliado



### 3.1. Estrategias institucionales.

La institucionalización se refiere al establecimiento de fronteras a la acción de conductas organizativas y de conductas interorganizativas reguladas (Raschke 1994:129). Desde esta perspectiva cuando se habla de uso de estrategias institucionales por parte de los dispositivos y prácticas de accountability social implica que estos dispositivos cuentan con diversos espacios, reglas y procedimiento institucionales para controlar y vigilar el desempeño de los funcionarios, políticos y empresas<sup>5</sup>. La institucionalización incluye cuatro modalidades de acción impulsadas por el accountability social en el marco de las nuevas estructuras de oportunidad político-institucional creadas en las dos últimas décadas: la primera, acudir a acciones judiciales y legales para la defensa de derechos colectivos, la segunda, participar en los espacios institucionales-transversales creados para el ejercicio del control, la tercera, apoyar a partidos y/o grupos políticos que influyen en la opinión pública y/o exigen rendición de cuentas; y la cuarta, desarrollar actividades de cabildeo. En esta sección nos concentramos en el análisis de la primera modalidad de institucionalización por la relevancia y visibilidad que ha tenido en las dos últimas décadas.

Uno de los rasgos que definen la trayectoria del accountability social en la región es el creciente uso de estrategias jurídicas o legales como herramientas para defender derechos individuales y colectivos, para denunciar actos de corrupción y/o actos por fuera de la ley y para exigir sanción por malos desempeños y resultados. Este proceso de tendencia global se le conoce como “*judicialización de la política*” (Smulovitz 2001) y hace referencia a tres tipos de fenómenos: el primero, a la intervención de jueces en la redefinición de políticas públicas que han sido previamente formuladas por los poderes legislativo y/o ejecutivo, y que suele producirse como consecuencia del control de constitucionalidad de dichas decisiones; el segundo, al aumento de la litigiosidad como resultado, por un lado, del uso creciente de procedimientos legales por parte de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil como un recurso alternativo para la petición de demandas políticas y/o sociales y, por otro lado, de las denuncias y escándalos mediáticos; y el tercero, al “uso de reglas y procedimientos cuasi-judiciales en ámbitos de negociación y decisión no judiciales.” La ocurrencia de esta tercera forma de judicialización se constata a partir del aumento que se ha dado en varios países de la región del número de denuncias, quejas y peticiones que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil han presentado ante las organizaciones de control, recientemente creadas (defensorías, ombudsman, ministerio público) y que han propiciado la iniciación de investigaciones formales por parte de dichas instituciones (Smulovitz 2001).

La judicialización de la política ha sido *activada*, entonces, no sólo por las reformas estatales proaccountability sino por la presión de los ciudadanos, organizaciones y redes de la sociedad civil que utilizan las herramientas judiciales y legales como una nueva manera de hacer política, de defender derechos personales y colectivos, de luchar contra la corrupción y de ejercer control y exigir rendición de cuentas a gobernantes, funcionarios y empresarios. El resultado más visible de este proceso es que las instituciones judiciales

---

5 Este proceso implica, como señala Kriesi (1999), la estabilización de flujos de recursos, el desarrollo de su estructura interna, la moderación de sus objetivos, la convencionalización de su repertorio de acción y su integración en sistemas establecidos de mediación de intereses.

vienen ocupando un nuevo lugar en las democracias, y los jueces y tribunales tienen una posición prominente dentro de la vida pública.

La judicialización de la política como estrategia de acción y recurso de poder en manos de los ciudadanos y actores colectivos del accountability social ha mostrado múltiples ventajas, pero encierra también riesgos y efectos perversos. Algunas de las ventajas más importantes de la judicialización de la política impulsada por los actores del accountability, han sido las siguientes: a) ha dado voz a grupos e individuos tradicionalmente marginados del debate político, legitimando sus reclamos y propiciando la organización de estos sectores, b) ha obligado a los agentes del Estado a responder a las denuncias y demandas interpuestas por los actores del accountability ante el poder judicial y los órganos de control; c) ha servido no solo para aplicar sanciones penales y/o disciplinarias a gobernantes y funcionarios, sino para generar sanciones reputacionales a aquellos políticos y funcionarios que no cumplan la ley; d) ha obligado a los agentes de gobierno y a los profesionales que lo componen a ser más transparentes, es decir, a informar y justificar sobre sus acciones y resultados; f) ha presionado a las agencias estatales de control horizontal para que se pronuncien sobre sus demandas y utilicen sus capacidades legales de vigilancia y sanción. A pesar de las ventajas difícilmente cuestionables, la historia del accountability ha mostrado que la creciente judicialización de la política encierra limitaciones que deben ser consideradas.

### **3.2. Estrategias mediáticas.**

Sin visibilidad el accountability social no es efectivo, por ello, una de las estrategias más importantes es la mediática que se expresa de diversas formas: a) los escándalos mediáticos y el periodismo de investigación; b) el periodismo cívico, comunitario, de contacto o de interés público que acompaña y es aliado de actores sociales, los cuales acuden a los medios que les otorga visibilidad a sus reclamos cívicos (Peruzzotti 2006:252), una expresión de este periodismo es el de medios comunitarios de comunicación y los reporteros especializados en temas específicos recogiendo información en terreno; y c) el internet.

Desde una perspectiva preocupada por la cooperación para el desarrollo los medios son vistos como agentes que conectan a la sociedad con las cosas que están ocurriendo a su alrededor y con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas y, además, como canales para que esas instituciones interactúen con el público (xx). En este rol de intermediario, los medios pueden cumplir algunas de las siguientes papeles: a) difundir la información sobre temas relevantes, b) dar voz a los diversos sectores de la sociedad, incluyendo los grupos marginales, c) crear el espacio para intercambiar diferentes puntos de vista, d) vigilar los procesos políticos, d) influir en la percepción de las realidades sociales, e) contribuir a la orientación e integración social y f) generar canales para que los actores políticos se comuniquen e interactúen con la gente. Varias de estas funciones están estrechamente vinculadas con prácticas proaccountability y por ende replantean la relación de exigibilidad y representación entre políticos-funcionarios y ciudadanos.

Los medios no solo son agentes intermediarios que cumplen funciones favorables para el desarrollo son, también agentes que conectan a la sociedad con lo que está ocurriendo vía

generación de escándalos públicos. El papel de los medios se ha concentrado en la filtración de información confidencial, la difusión de llamadas telefónicas privadas y de videos en el que se muestra a políticos que reciben dinero y en la denuncia inmediata, más que en el periodismo investigativo. Las recurrentes crisis políticas de los últimos años en América Latina han estado marcadas por el activo rol de periodistas y medios de comunicación. Como señala Walter Benjamin

“Casos de corrupción, malversación de fondos, escándalos de la vida privada de importantes personajes públicos, difusión de documentos reservados o confidenciales, todo ello ha dado la pauta en el cambio político. Los ejemplos se multiplican por doquier: El Presidente Lula y los casos de las maletas de dinero confiscadas al Partido del Trabajo en Brasil; la hija no reconocida del ex Presidente peruano Alejandro Toledo; los videos grabados por Vladimiro Montesinos dando dinero a diputados corruptos, etc”.

No existe consenso sobre los efectos de los escándalos mediáticos en la construcción de la democracia, en el fomento del accountability y en la generación de desarrollo, ni sobre la responsabilidad jurídica, política y social de los medios por la difusión de esta información sea esta verídica o un trascendido sin fundamento alguno. Algunos consideran que los escándalos aportan a la transparencia en la política y se justifican porque la información debe hacerse pública a nombre de la razón pública; sostienen que el papel de los periodistas debe ser el de mediadores en la construcción de una opinión pública informada. A pesar de que los escándalos cumplen un papel importante en la denuncia de casos de corrupción o de actuaciones ilegales por parte de políticos y funcionarios, encierran también, riesgos graves para los derechos y el debido proceso y generan efectos perversos. Por un lado, los periodistas están condicionados y/o manipulados por las fuerzas y la competencia política, la “filtración de información no tiene otro objetivo que un ajuste de cuentas entre la clase política, luchas intestinas por el control del poder político (Galan Veronica)”; por otro lado, los medios son empresas privadas, y como tales no solo se rigen por su vocación de informar a la opinión pública, también tienen móviles económicos y de lucro y en muchas ocasiones se ven beneficiadas por la difusión de escándalos independientemente de la veracidad de la información. Finalmente, un tercer aspecto que pone en riesgo la efectividad de los medios de comunicación como actores transparentes e imparciales de accountability es que terminen por desplazar a los tribunales. De esta forma, a pesar que los medios actúan hoy en contextos políticos favorables (dado que existen más garantías constitucionales y las políticas de represión y restricciones de libertades se han reducido en la mayoría de los países de la región), también, actúan en contextos que minan su autonomía e independencia y condicionan su responsabilidad.

La trayectoria de los medios de comunicación ha visto emerger dos tipos o modalidades de periodismo independiente: el periodismo de investigación y el periodismo cívico, modalidades que se alejan del escándalo público y de la publicación de información motivada por las presiones económicas y políticas. Estos dos tipos de periodismo han cumplido papeles importantes en la denuncia de hechos de corrupción, en la lucha contra el secretismo del estado y de las empresas, en la defensa del acceso a la información pública, en la defensa de derechos humanos y de los derechos colectivos e intereses públicos y en la exigencia de rendición de cuentas.

#### **4. Factores que explican el éxito o el fracaso del accountability social.**

En esta sección se identifican cuatro tipos de factores que inciden en la efectividad del accountability social para mejorar los desempeños de las políticas públicas y servicios sociales, incidir en la reducción de los riesgos de corrupción, generar cambios institucionales y legales, mejorar la transparencia en la gestión pública, fortalecer la participación ciudadana centrada en el control y profundizar la democracia. Un primer factor, hace referencia al *enforceability* o a la capacidad tanto de la sociedad civil como del Estado para exigir rendición de cuentas y sancionar; capacidad que es relacional, es decir, depende no solo de las facultades legales sino de las sinergias que existen entre estos dispositivos. Un segundo factor que incide en la efectividad del accountability social se relaciona con la existencia de estándares constitucionales y legales para juzgar el cumplimiento de la ley por parte de políticos y funcionarios, y la existencia de estándares de desempeño para medir y evaluar la calidad de los procesos y los resultados de las políticas públicas que estos impulsan; un tercer factor está relacionado con el acceso a la información y la transparencia en la gestión pública; y un cuarto factor es el *responsiveness* que hace referencia al comportamiento de políticos y funcionarios centrado en el cumplimiento de la ley y la receptividad y atención al ciudadano.

##### **4.1. Enforceability: sinergias y relaciones entre la capacidad electoral, estatal y social para exigir rendición de cuentas.**

Usualmente, cuando se habla de *enforceability* se hace referencia al voto como recurso de poder con que cuentan los ciudadanos y a las facultades legales de las agencias estatales de control horizontal para exigir rendición de cuentas y para sancionar comportamientos irregulares o malos desempeños de políticos y funcionarios; en esta sección se asociara, también, el *enforceability* con los recursos de poder con que cuentan las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y los medios de comunicación para exigir rendición de cuentas a políticos, funcionarios y empresas y para presionar a las agencias estatales de control horizontal a que activen sus dispositivos de control. En otras palabras, se asume la tesis de que si bien las elecciones y las agencias estatales de control son dispositivos centrales para la efectividad del accountability son insuficientes; y se argumenta que el éxito del accountability depende, por un lado, de los recursos e instrumentos directos e indirectos con que cuenta la sociedad civil para ejercer control y para activar los controles estatales, y por otra lado, de las sinergias y relaciones que existen entre los agentes estatales y sociales del accountability. La sociedad civil tiene una mayor o menor efectividad en función de la autonomía (Hernández 2007), de los recursos de poder directos o indirectos con que cuentan (Cunill 2007 y Hevia 2007) y de los roles que juegan (Goetz y Jenkins 2005).

##### **4.1.1. Accountability electoral y horizontal: importantes pero insuficientes.**

La existencia de mecanismos y facultades de sanción constituye una de las condiciones más decisivas y controvertidas para promover un accountability efectivo. Uno de los rasgos de los mecanismos de accountability vertical (como las elecciones) y los mecanismos de

accountability horizontal como el poder legislativo y judicial y las agencias estatales autónomas de mandato específico es el estar dotadas legal y formalmente de facultades de vigilancia y sanción a los políticos, funcionarios públicos y empresas que actúan por fuera de la ley, que son responsables de actos de corrupción o que tengan pobres desempeños y resultados. Estos recursos y poderes han convertido a las elecciones y a las agencias de controles estatales en mecanismos de accountability importantes y relevantes en las democracias, esto sin embargo, no debe llevar a ignorar los límites y las debilidades de los mismos.

La existencia de instituciones de carácter político y estatal dotadas de facultades y poderes legales de sanción y control son una condición necesaria más no suficiente para la efectividad del accountability y de la prestación de servicios públicos. Las agencias estatales de accountability, tanto las de balance como las de mandato específico, enfrentan una serie de obstáculos y limitaciones que debilitan y reducen su capacidad real de sanción, algunos de los más importantes son la falta de autonomía e independencia política, la corrupción, la cooptación por parte gobernantes de turno o de intereses políticos, privados y clientelares, la falta de coordinación entre agencias estatales, entre otros. En estas condiciones hay que señalar que en las democracias de países en desarrollo, tanto el poder judicial y legislativo, como las agencias estatales de mandato específico pueden ser inefectivos en su papel de sanción y control, no obstante, están dotadas legalmente. Por otro lado, las elecciones también enfrentan múltiples obstáculos que inciden en que sean dispositivos poco efectivos de control.

En estas condiciones, los mecanismos y dispositivos clásicos de *enforceability* desplegados por los ciudadanos mediante el voto y por las agencias estatales requieren ser complementados por los mecanismos de *enforceability* utilizados y desplegados por el accountability social como son las protestas, las marchas y movilizaciones y las presiones mediáticas, la creación de estándares de evaluación, los procesos de formación ciudadana. Cuando los actores colectivos, los movimientos sociales, los ciudadanos y los medios de comunicación sienten frustración e indignación ante la incapacidad de las agencias estatales de control para sancionar los actos de corrupción o ante la inefectividad de los gobiernos para mejorar los servicios y garantizar acceso a recursos, las organizaciones activan los mecanismos informales de accountability.

#### ***4.1.2. Recursos de poder y capacidad del accountability social.***

La sociedad civil tiene una mayor o menor efectividad en el control y exigencia de rendición de cuentas en función de la autonomía, de los recursos de poder directos o indirectos con que cuentan y de los roles que juegan. Un primer atributo del accountability social es la autonomía, sin el cual no puede configurarse en una forma de participación ciudadana expresada como crítica y vigilancia de lo público. Sin autonomía, el control social deriva en una forma de participación cooptada por el Estado o por intereses corporativos o particulares. La autonomía condiciona tanto la efectividad como la legitimidad del accountability social (Hernandez 2008).

Un segundo atributo del accountability social es el referido al conjunto de recursos y poderes directos e indirectos con que cuenta y que permiten traducir su vigilancia, sus exigencias y sus demandas en consecuencias y efectos reales sobre los poderes públicos y la administración pública (Cunill 2007). La eficacia del accountability social depende entonces de los recursos de poder que ha logrado generar tanto el proceso de institucionalización (consolidación de reglas y diseños institucionales formales), como las prácticas y transformaciones culturales. Las transformaciones de la última década y el creciente proceso de institucionalización del control social han servido de base para que la ciudadanía disponga de múltiples tipo de poderes y recursos directos e indirectos para exigir rendición de cuentas y solicitar sanciones cuando se afectan los intereses públicos.

La ciudadanía cuenta con varios tipos de poderes para ejercer control social (Hernández 2008): a) los poderes directos como el poder de veto y mandato que proporcionan instrumentos constitucionales como la revocatoria del mandato y el voto programático; b) los poderes directos como el poder de la movilización, las protestas, las tomas de calle, que apelando a la acción de masas y a la acción colectiva son poderes en manos de los ciudadanos para establecer sanciones simbólicas o sanciones políticas como la generación de situaciones de ingobernabilidad y que obligan a gobernantes a responder en caso de que dichas movilizaciones tengan resonancia y persistan en el tiempo; c) los poderes directos que se derivan de instrumentos que le proporcionan a los ciudadanos acceso al poder judicial. Estos instrumentos son, entre otros, los siguientes: la acción popular, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las denuncias. Estos son poderes en manos de los ciudadanos más allá de los que pueden disponer a través de la presión del número o de la formación de la opinión pública; en tanto, su activación no depende del Estado sino de la ciudadanía puede ser eficiente si obtiene respuesta oportuna y autónoma por parte del poder judicial; e) los poderes indirectos configurados por las instituciones de rendición de cuentas horizontal. Estos son recursos externos en manos de los ciudadanos porque dependen de las acciones de estas agencias; f) los poderes deliberativos que pueden asumir una doble modalidad: por un lado, la construcción de consensos colectivos como resultados de procesos de deliberación en espacios públicos no estatales y en los espacios de accountability. Consensos que sirven de base para diseñar o reformar los estándares que se utilizan para juzgar y evaluar las acciones y desempeños de políticos, funcionarios y empresas que cumplen funciones públicas (Goetz y Jenkins 2005). Por otro lado, el desarrollo de prácticas de control social ex ante ejercido directamente sobre la formación de las políticas y las decisiones públicas. Este poder se expresa como poder comunicativo que presiona a las autoridades con base en argumentos a favor de intereses públicos (Cunill 2007). Finalmente, hay que señalar que la eficacia del control social remite a la conquista permanente de la ciudadanía de este conjunto de poderes.

Un tercer atributo de la sociedad civil que incide en la efectividad del accountability es el relacionado con las estrategias que ésta implementa para realizar las acciones de accountability social, entre éstas se destacan las siguientes: a) de involucramiento en el sistema político, en el cual los ciudadanos buscan participar activamente en el control a los procedimientos electorales y políticos aunque la evidencia muestra que estos controles a los políticos, una vez en cargo, son débiles; b) de involucramiento en la planeación y auditoría financiera, en el que buscan hacer participar y hacer seguimiento a la definición y uso del gasto público, estas iniciativas están alcanzando importantes resultados pero “they tend not



to involve the enforcement that is implied by direct involvement of citizens in detailed auditing functions” (Goetz y Jenkins 2005 P. 83); c) de involucramiento con el sistema judicial y las agencias de aplicación de la ley, el cual ha mostrado importantes resultados aunque posee limitaciones asociadas al acceso a la justicia; d) de involucramiento en sistemas administrativos, asociado a la mejora de la calidad de los servicios por medio de la producción de información sobre la percepción de los usuarios y la prevención de la corrupción, entre otros, ha alcanzado importantes resultados pero su efectividad disminuye en la medida en que los funcionarios demeritan la información y no se sienten obligados a responder ante esta; e) de involucramiento en la creación de nuevas agencias de accountability, donde el objetivo es impulsar el establecimiento de agencias de accountability que retan formas de impunidad estatal defendidas con base en argumentos culturales o de soberanía (Goetz y Jenkins 2005).

### ***4.1.3 Sinergias***

La trayectoria reciente de relaciones entre Estado y sociedad civil muestra diversos casos de sinergias y empoderamiento mutuo entre las instituciones del Estado, en particular las agencias de rendición de cuentas horizontal (procuraduría, contraloría, defensoría del pueblo, etc.), y el accountability social. Ackerman (2006) señala que existe una relación directamente proporcional entre los niveles de efectividad y autonomía de las agencias de rendición de cuenta horizontal y los vínculos de estos con la sociedad civil. Estas experiencias niegan las premisas del enfoque neoliberal que afirma un juego de suma cero entre el Estado y la sociedad civil al señalar que todo proceso de fortalecimiento de las instituciones del Estado debilita el desarrollo de una asociatividad autónoma en el seno de esta. La nueva literatura de accountability muestra que no es posible un control social efectivo en la lucha contra la corrupción y la defensa de lo público sin un Estado y unas instituciones democráticas fuerte y receptivas; e igualmente, que no es posible un Estado fuerte sin la expansión de nuevas formas de accountability social (Cunill 2000; 2007; Hevia 2007).

El modo en el que se articulan los esfuerzos de los actores sociales y estatales es un factor determinante para que el accountability alcance resultados que redunden en el desarrollo humano y en una mejora en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, por el lado de los actores gubernamentales existen dos creencias que pueden dificultar la formación de sinergias, éstas son: por un lado, la percepción por parte de estos de que los individuos que forman parte de los grupos vulnerables son apáticos e incapaces de participar en actividades significativas y duraderas; y por otro lado, que no son dignos de confianza, son violentos y están orientados al conflicto (Ackerman 2004). Por el lado de la sociedad civil, suelen existir creencias que impiden la formación de sinergias con el Estado, como por ejemplo, la frustración frente a los malos desempeños de los gobiernos y frente a los fracasos o escaso impacto de gran parte de los espacios institucionales de participación,

En este sentido, para la formación de sinergias fuertes entre la sociedad civil y el Estado se requiere tener en cuenta elementos como: la construcción de confianza entre los actores, para lo cual es importante el involucramiento ciudadano desde el inicio de las actividades y

no sólo hacer uso de la participación como un mecanismo de validación o justificación de estas; la apertura del Estado de un modo completo en el que la participación no es un aspecto restringido del diseño de políticas o la mejora de la efectividad de los programas, sino que se configura como una acción capaz de activar efectivamente mecanismos de accountability horizontal o que incluso lleva a los actores sociales a desempeñar actividades normalmente asumidas por el Estado en espacios de accountability transversal; la formación y capacitación, tanto de funcionarios públicos, para garantizar su profesionalismo y capacidad, como de actores estatales organizados y no organizados; y la formación de estructuras formales de participación, legalmente reconocidas, que reconozcan el valor de la diversidad de posiciones políticas e ideológicas (Ackerman 2004).

De esta forma, la premisa que se asume en este estudio es que para que exista un *enforceability* efectivo que presione por mejores desempeños y resultados, se requiere de la combinación, la sinergia, la interacción y/o la cooperación entre, por un lado, los diferentes mecanismos estatales de accountability tanto externos como internos al gobierno (poderes judiciales, poderes legislativos, agencias autónomas de control, y agencias reguladoras) y, por otro lado, entre estos dispositivos estatales y los mecanismos verticales de rendición de cuentas (electorales, sociales y mediáticos). Estas interacciones y sinergias son una condición necesaria para exigir en forma efectiva a los gobiernos que rindan cuentas por su desempeño y resultados, que respondan a las necesidades y demandas ciudadanas y que garanticen derechos.

#### **4.2. Estándares: referentes y reglas.**

Las relaciones de los diferentes dispositivos de accountability están basadas en un conjunto de referentes y reglas de juego que proporcionan una base legal para organizar, promover y sancionar en forma efectiva los vínculos entre los diferentes actores societales y estatales (Mejía 2010). Los estándares definidos como referentes y reglas establecen vínculos claros entre los agentes gubernamentales y privados responsables de rendir cuentas y los agentes estatales y/o sociales que exigen rendición de cuentas en torno a la provisión de bienes y servicios y la protección de derechos. Hay dos tipos de estándares analíticamente distintos pero que en la práctica concurren: los primeros son aquellos que definen el “conjunto de actividades” o “procesos” por las cuales los políticos y funcionarios son juzgados; y los segundos, son los criterios utilizados para medir el “desempeño” y los “resultados” de estos actores por las actividades realizadas (Goetz y Jenkins 2005).

El papel del accountability social en relación con los estándares puede ser de tres tipos: a) participar en la construcción de estándares constitucionales y legales que sirven de fundamento para proteger derechos y exigir el cumplimiento de la ley; b) participar en la construcción colectiva de estándares para medir el desempeño de gobernantes en términos de la calidad de los procesos de las políticas públicas y de los resultados de las mismas; c) construir encuestas para medir percepción sobre los gobiernos y sus resultados.

Cuando los estándares están bien definidos constitucional y legalmente su efectividad depende del contexto específico, de los actores involucrados y de sus expectativas, incentivos y capacidades; cuando no lo están los agentes sociales pueden hacer uso de mecanismos informales de accountability, como movilizaciones y protestas sociales.

### **4.3. Answerability: información, explicación y justificación.**

El answerability se refiere a la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público. Según Schedler este concepto incorpora dos aspectos fundamentales del accountability: la “dimensión informativa” (informar, dar datos, narrar en público) y la “dimensión argumentativa” (explicar, dialogar, escuchar); y presupone la obligación y la responsabilidad de los funcionarios de acatar y ejercer estas dos funciones. El answerability nos señala que tanto políticos como funcionarios no son completamente discrecionales y están sujetos a estándares legales.

El acceso a la información es esencial para la efectividad del accountability social por tres razones: la primera, porque se fundamenta en el cumplimiento normativo de un principio aceptado y válido en todo estado democrático, que reconoce a todas las personas como titulares del derecho a la información y les da instrumentos para hacerlo exigible; la segunda, porque obliga a todas las autoridades y funcionarios administrativos, jurisdiccionales y aun legislativos a actuar bajo los principios publicidad y transparencia; y la tercera, porque fomenta cambios organizacionales e incentiva la formulación de políticas públicas que hagan realidad este derecho (Merino 2007).

### **4.4. Responsiveness**

La dimensión de Responsiveness hace referencia a los incentivos y/o valores que llevan a que los funcionarios y políticos rindan cuentas de un modo acorde a las demandas ciudadanas y estándares legales (Mejía, 2010). Por un lado, los incentivos son importantes para generar Responsiveness en los funcionarios, por ejemplo, rendir cuentas les da prestigio o les trae beneficios en sus carreras profesionales; por otro lado, la Responsiveness está vinculada, también, al desarrollo de la ética en el servicio público en el que la rendición de cuentas se considera valiosa para alcanzar las metas institucionales y como práctica organizacional .

## **II. Encuesta: “Análisis de experiencias de control y participación ciudadana”.**

La presente encuesta tiene por objetivo principal analizar la naturaleza de las experiencias de control y participación ciudadana de la Red de Ciudades Justas y Sustentables, las estrategias que utilizan y el impacto que generan. Para esto la encuesta se concentro en los siguientes cinco temas: a) la caracterización de las iniciativas; b) la tipología y naturaleza buscando clasificar las principales prácticas, temas y características de las iniciativas; c) las estrategias utilizadas, con el fin de identificar los espacios, herramientas y mecanismos para el control y la participación ciudadana; y d) el impacto de las iniciativas para analizar los principales efectos que han tenido las iniciativas en términos de cambios institucionales, efectividad de las políticas públicas, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Se realizaron en total 79 preguntas (ver Anexo 1) utilizando tres tipos de estas (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Tipo de Preguntas Utilizadas y Frecuencias

	Preguntas Abiertas	Preguntas de Selección con Única Respuesta	Preguntas de Selección con Múltiple Respuesta
Pregunta Número	1,2,3,4,5,6,7,17,22,45,46,47,49,51,52,53,54,56,57,58,59,60,61,62,63,64,65,67,68,70,77,78,79	10,11,12,16,24,29,30,31,32,33,34,35,36,39,71,72,73,74,75,76	8,9,13,14,15,18,19,20,21,23,25,26,27,28,37,38,40,41,42,43,44,48,50,55,66,69
Total	33	20	26

La encuesta se llevó a cabo en dos momentos: el primero, diseño de la encuesta, el cual fue realizado por el grupo de trabajo del Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo (CIDER), posteriormente fue comentado por diferentes organizaciones de la Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables (RLCJS) y finalmente se revisaron los comentarios y se realizaron los cambios y aclaraciones necesarias. Se recibieron 7 comentarios sobre la encuesta en el periodo comprendido entre el 24 de febrero de 2011 y el 9 de marzo de 2011; y el segundo, la aplicación on-line, la cual se realizó entre el 09 de marzo de 2011 y el 07 de Abril de 2011, por medio del uso de la herramienta virtual “surveymonkey”.

## 1. Anotaciones metodológicas

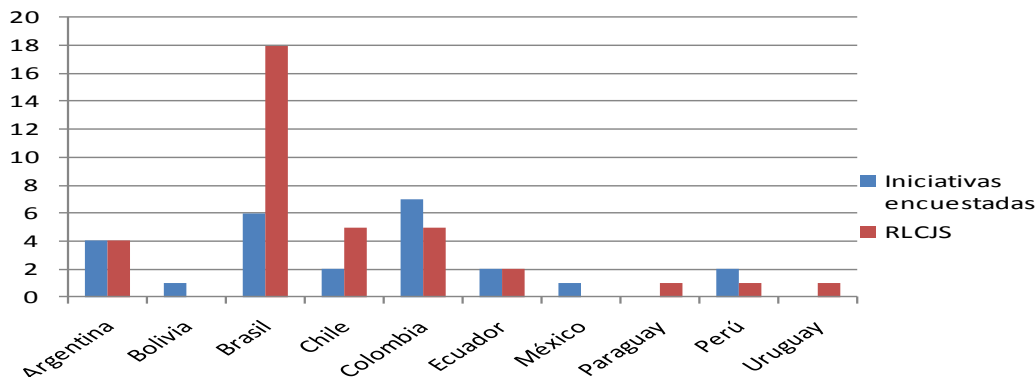
La muestra sobre la cual se realizó la encuesta tiene las siguientes características: primero, corresponde a 25 iniciativas que o bien forman parte de la RLCJS o se encuentran en proceso de entrar a formar parte de esta; segundo, corresponde a 25 iniciativas de 8 países distintos (ver tabla 2), sin embargo, la comparación entre países es a nivel descriptivo debido a las diferencias en las frecuencias de los países y al número total de iniciativas que respondieron; tercero, la muestra no es representativa de la red debido a las diferencias entre las iniciativas encuestadas y las que en este momento se registran como parte de la red<sup>6</sup> y a que esto implica sesgos en los que se sobre representan países como Colombia y Argentina mientras se sub representan los casos de Brasil y Chile (ver figura 1); y cuarto, gran parte de las iniciativas son de creación reciente, un 56% de estas fueron creadas en los años 2009 y 2010 (Ver figura 2).

Tabla 2. Iniciativas Encuestadas.

Nombre de la Iniciativa	País
Fundación Nuestra Mendoza	Argentina
Rosario ciudad sustentable	Argentina
Bariloche 2100	Argentina
San Martín de los Andes, cómo vamos...	Argentina
Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos (OLPCV)	Bolivia
Movimiento Nossa Ilha Mais Bela	Brasil
Rede Nossa São Paulo	Brasil
Rio Como Vamos	Brasil
Movimiento Nossa Salvador	Brasil
Observatorio do Recife	Brasil
Movimiento Nossa Teresopolis	Brasil
Red Ciudadana de Villarrica	Chile
Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín	Chile
Bogotá Cómo Vamos	Colombia
Programa Cali Como Vamos	Colombia
Cartagena Cómo Vamos	Colombia
Medellín Como Vamos	Colombia
Barranquilla Cómo Vamos	Colombia
Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos	Colombia
Ibagué Cómo Vamos	Colombia
Levantamiento de información básica para el fortalecimiento del tejido social y el control y monitoreo ciudadano en las ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana.	Ecuador
Cuenca, Ciudad para Vivir	Ecuador
Jalisco Cómo Vamos	México
Lima Cómo Vamos	Perú
Iniciativa Ciudadana "Arequipa te queremos"	Perú

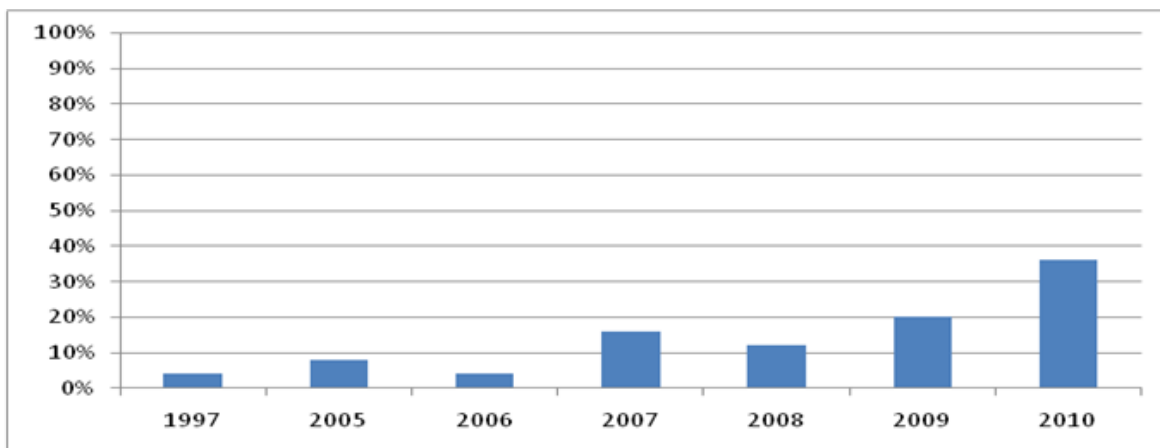
<sup>6</sup> Información tomada de Redciudades.net el jueves 7 de Abril de 2011

Figura 1. Número de Iniciativas encuestadas por País contra Iniciativas de la RLCJS.



Estas características de las muestras y algunas propiedades de la metodología utilizada hacen importante realizar cinco aclaraciones metodológicas antes de abordar el análisis de la encuesta: a) La metodología utilizada posee fortalezas y debilidades. Por un lado es fuerte para obtener tendencias de las características y acciones de las iniciativas y para medir el impacto a partir de aproximaciones a los cambios que estas han generado. Pero, por otro lado, tiene debilidades para ahondar en los factores que explican el impacto de las iniciativas y capturar factores muy importantes, como los contextuales, pero difícilmente cuantificables; b) como se mencionó la muestra no es representativa por lo que tanto las comparaciones entre países, a partir de frecuencias debido a las disparidades vistas, como los cruces de variables se realizan de modo descriptivo sin significancia estadística, sólo a modo de apreciar algunas relaciones importantes; c) Los resultados obtenidos deben ser leídos con precaución tanto por la no representatividad de la muestra como por el efecto del tiempo que estas llevan desarrollando acciones de control social. Como se muestra en la figura 2, un 56% de las iniciativas tienen una trayectoria corta, siendo esta menor a dos años, lo que dificulta generar inferencias amplias sobre temas importantes dentro de la encuesta como el impacto y las estrategias, entre otras, aclaraciones que se señalaran a lo largo del texto; d) debido al objetivo exploratorio se dejaron espacios para el reporte de otros tipos de formas de las distintas variables utilizadas, información que se reporta parcialmente en forma cualitativa a lo largo del texto, a la vez que permitió la formación de nuevas categorías que se presentan en las gráficas correspondientes a cada variable; y finalmente, f) el impacto se mide como existencia, no como magnitud, es decir los resultados parten del auto reporte de las iniciativas sobre las acciones que han realizado y los logros que han alcanzado, más que a el efecto verificable que las acciones de estas iniciativas han tenido en la calidad de vida y el desarrollo.

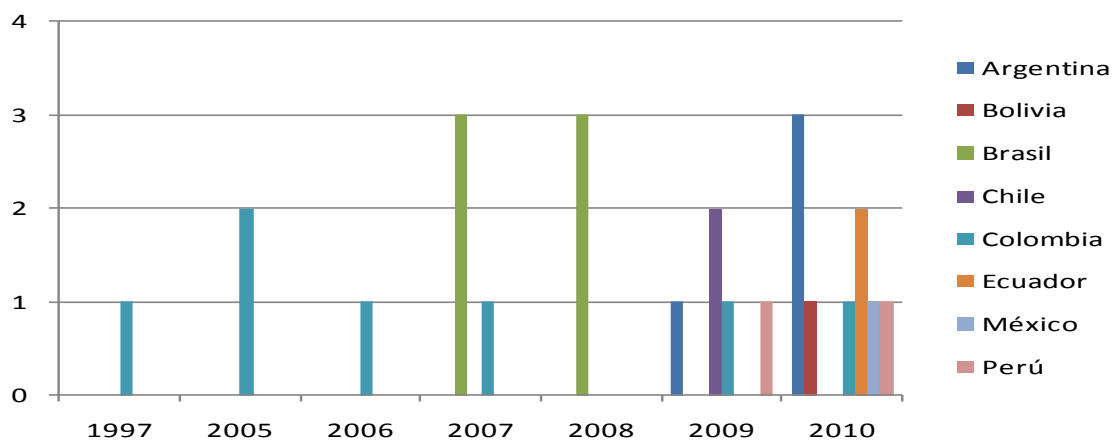
Figura 2. Año de Creación de las Iniciativas.



## 2. Caracterización de las Iniciativas

Como se mostró en la Figura 2, las iniciativas de la red han sido creadas recientemente, de estas sólo un caso (Bogotá Cómo Vamos) data de un momento anterior a los últimos seis años, las demás, el 96 %, pueden ser vistas como un Boom de iniciativas ciudadanas de control y participación ciudadana. Al observar este aumento de iniciativas ciudadanas de control social y su comportamiento por países se aprecia que las experiencias más antiguas corresponden a Colombia y Brasil y más recientemente en los demás países, destacando los casos de Argentina donde las cuatro iniciativas fueron creadas en el 2010 y Ecuador donde ocurrió el mismo fenómeno (ver figura 3).

Figura 3. Año de Creación de las Iniciativas según país.



Las iniciativas ciudadanas tienden a estar conformadas por un número reducido de miembros, como se muestra en la figura 4, la mayoría cuentan menos de 10, sin embargo, se identifican casos extremos como el 8% que afirman no encontrarse integradas por

ninguna organización sino ser organizaciones en sí mismas y el 12% que tienen más de 20 integrantes. Al ahondar en este tema y ver la distribución de iniciativas por país según el número de miembros, se observa que las iniciativas que no se encuentran conformadas por ninguna organización son de Argentina (Bariloche 2100) y Brasil (Río Cómo Vamos), mientras que las que se encuentran conformadas por más de 20 integrantes son de Brasil (Observatorio de Recife, Movimento Nossa Ilha Mais Bela y Rede Nossa São Paulo integrados por 41, 67 y 649 organizaciones respectivamente). Por otro lado es interesante ver dos tendencias nacionales importantes: por un lado, las iniciativas de Chile, la mitad de las iniciativas de Brasil y una iniciativa de Perú reportan contar con más de 10 miembros; y por otro lado, las iniciativas encuestadas en Chile poseen un número de miembros entre 11 y 20 (ver figura 5).

Figura 4. ¿Cuántas organizaciones integran su iniciativa?

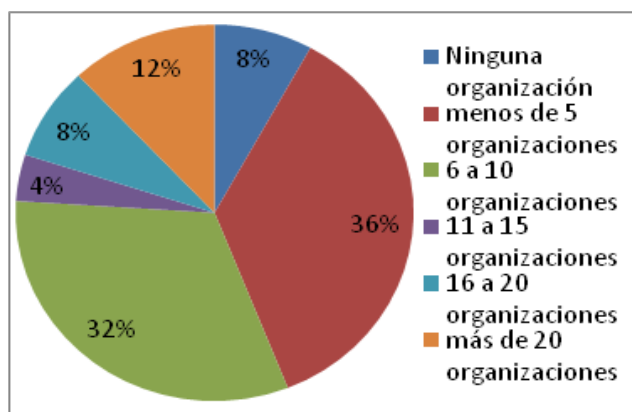
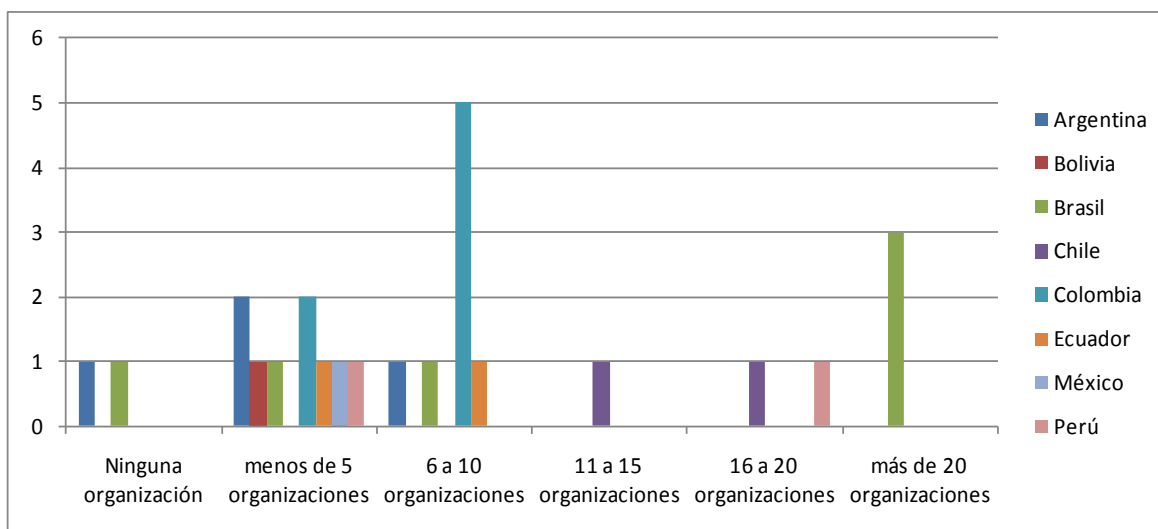


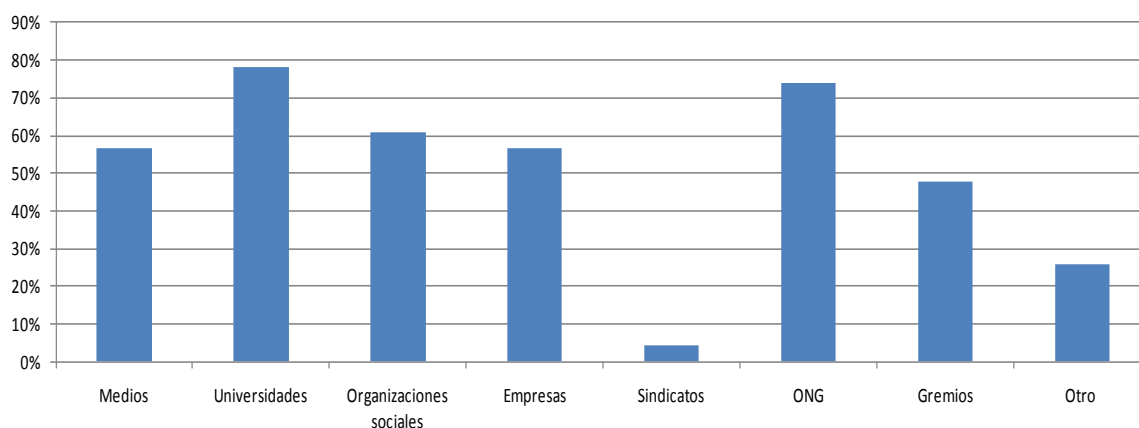
Figura 5. Organizaciones que conforman las iniciativas por rango y por país





Por otro lado, las organizaciones que tienden a integrar las iniciativas ciudadanas son<sup>7</sup> en primer lugar, en un 78% las universidades y en un 74% las ONG, en segundo lugar, en un 57% las organizaciones sociales, las empresas y los medios de comunicación, en tercer lugar, en un 48% los gremios y destaca la alta incidencia de otros tipos de organizaciones, en un 26% (Ver figura 6).

Figura 6. ¿Qué tipo de organizaciones integran la iniciativa?

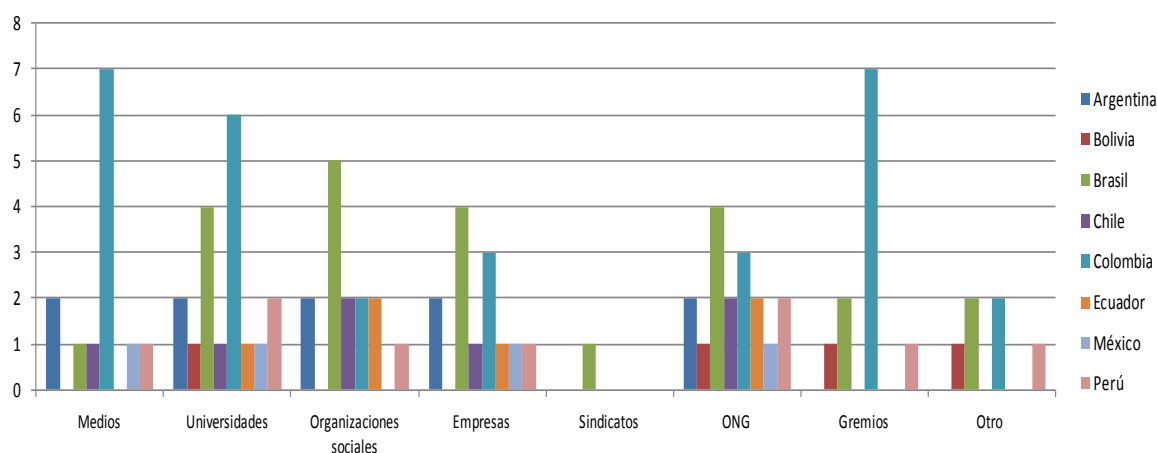


Al ahondar en el tipo de organizaciones que conforman las iniciativas de control y participación ciudadana en cada país se observan similitudes, como la participación similar de ONG y empresas, y también algunas diferencias importantes, entre estas últimas las siguientes (ver figura 7): a) la participación de medios de comunicación en las iniciativas es muy alta en el caso de Colombia donde las siete experiencias cuentan con el apoyo de este tipo de organizaciones. Sin embargo, es importante destacar que en el caso de Brasil sólo una iniciativa cuenta con apoyo de los medios de comunicación, las dos iniciativas de Ecuador no cuentan con apoyo de medios y al igual que la experiencia de control y participación ciudadana en Bolivia; b) La participación de universidades en las iniciativas es importante en todos los países; c) El involucramiento de organizaciones sociales en las iniciativas es muy fuerte en el caso de Brasil donde cinco iniciativas lo reportan (todas excluyendo a la que es ONG y organización en sí misma), en Chile las dos experiencias reportan su articulación. Destaca el modo en que en los dos casos (de siete) de Colombia, y ninguno de los casos de México y Bolivia, reportan contar con este tipo de organización entre sus miembros; d) Sólo una iniciativa de la muestra reporta el involucramiento de sindicatos, el caso del Observatorio do Recife, dentro de la cual cinco de las 41 organizaciones que la conforman son sindicatos; y la última diferencia está en e) la escasa participación de gremios en todos los países, excepto en Colombia donde todas las iniciativas los reportan como miembros.

<sup>7</sup> En los análisis sobre los tipos de organizaciones (figuras 6 y 7) que conforman las iniciativas se excluyeron deliberadamente las dos iniciativas que se consideran organizaciones por sí mismas, esto es, sin miembros.

Además de estas diferencias los datos muestran temas importantes en la categoría de otro tipo de organizaciones donde el 26% de las iniciativas respondieron del siguiente modo: en Bolivia, la experiencia reporto la participación del Proyecto Aire Limpio de la cooperación técnica Suiza; en Brasil, el movimiento Nossa Salvador destaca el apoyo constante de dos secretarías de gobierno y el Observatorio do Recife reporta contar entre sus miembros a agencias estatales de control (Organizações públicas de controle, Controladoria geral da união; Tribunal de Contas e Ministério Público); en Colombia, dos iniciativas reportan estar conformadas por cajas de compensación familiar (Medellín Cómo Vamos y Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos); y finalmente, en Perú la iniciativa Arequipa Te Queremos reporta la participación de una organización juvenil y de cuatro colegios profesionales.

Figura 7. Tipo de Organizaciones que conforman las iniciativas por país.



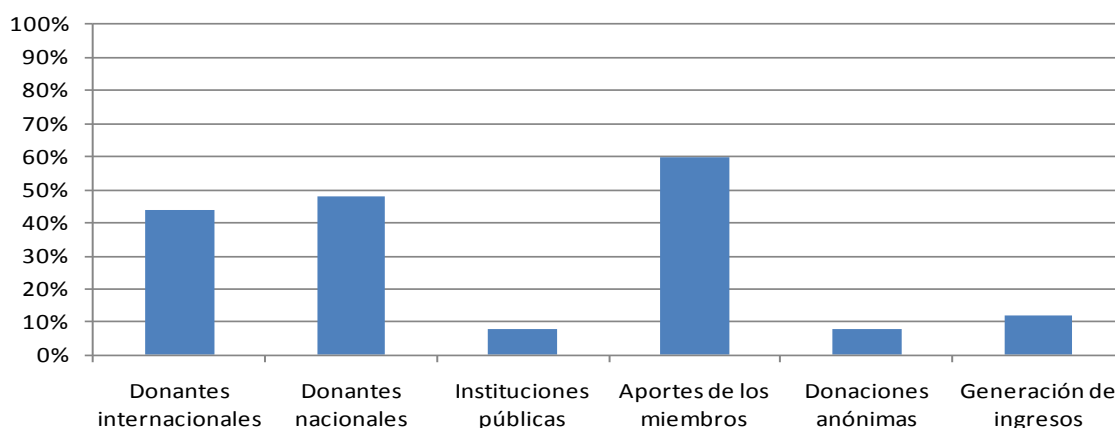
Otro Aspecto para caracterizar las iniciativas es el de sus fuentes de financiación registrando que la fuente de financiación más utilizada es la de los aportes voluntarios de los miembros, en un 60%, seguida de los donantes nacionales, en un 48%, e internacionales, en un 44%; Las demás fuentes son utilizadas en muy baja medida (ver figura 8).

Al observar el uso de estas fuentes de financiación por las iniciativas de los diferentes países (ver figura 9) es posible identificar las siguientes tendencias:

- Los donantes internacionales juegan un importante en la financiación de las iniciativas en todos los países, donde las experiencias reportan que estos recursos son en promedio del 45% de su presupuesto. Sin embargo, en los casos de Brasil sólo dos iniciativas reportan recibir financiación internacional (Movimento Nossa Salvador en un 90% y Observatório do Recife en un 20%), en Colombia una iniciativa reporta el beneficio de esta fuente de financiación (Cartagena Cómo Vamos en un 10%) y en México la iniciativa no reporta el uso de esta fuente

- El apoyo por parte de donantes nacionales aporta en promedio un 52% de los ingresos de las iniciativas que utilizan esta fuente en Argentina, Bolivia y Ecuador. En los casos de Brasil el uso de esta fuente es mayoritario y diverso, dos iniciativas dependen en gran medida de los donantes nacionales (Rede Nossa São Paulo en un 100%, Rio Como Vamos en un 100% y el Observatorio do Recife en un 80%), mientras que las experiencias de los movimientos Nossa Teresopolis y Nossa Ilha Mais Bela recurren en menor medida a estos fondos con un 25% y un 10% de sus presupuestos respectivamente. En Colombia dos experiencias reportan depender totalmente de recursos de donantes nacionales (Bogotá Cómo Vamos y Medellín Cómo vamos) mientras que Cartagena como vamos sólo recurre a estas fuentes en un 10%. En México la iniciativa Jalisco Cómo Vamos utiliza esta como única fuente de financiación

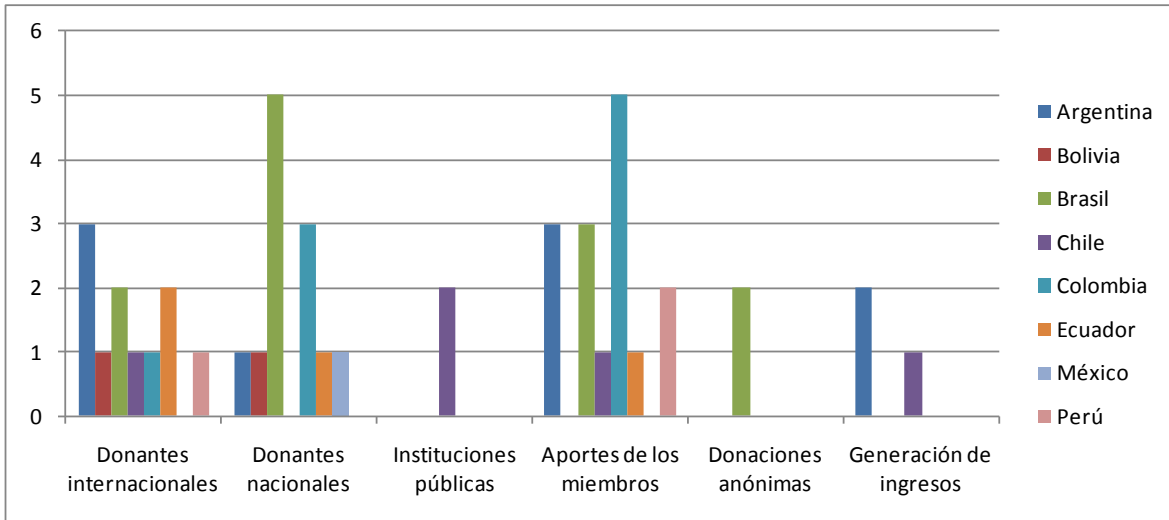
Figura 8. ¿Cuáles son sus fuentes de financiación?



- En cuanto a la financiación por parte de los Aportes de los miembros, la fuente más utilizada por las iniciativas, se observa que esta es utilizada en todo los países menos Bolivia y México, con las siguientes características: en Argentina dos organizaciones dependen fuertemente de este tipo de recursos (Rosario Sustentable en un 100% y Nuestra Mendoza en un 75%) mientras que San Martín de los Andes, cómo vamos recurre a esta fuente para un 20% de su presupuesto; en Brasil, el Movimiento Nossa Ilha Mais Bela reportan depender en un 90% de estos recursos mientras que otras dos iniciativas reportan un uso de esta fuente inferior al 20%. En Colombia 4 iniciativas reportan utilizar esta como única fuente de financiamiento y una iniciativa, Cartagena Cómo Vamos, lo utiliza en un 80%. Las dos experiencias peruanas recurren a esta fuente de recursos en un 100%, para el caso de Lima Cómo Vamos y en un 20% para el caso de Arequipa te queremos.
- Finalmente, en cuanto a las fuentes de financiación de uso minoritario se observan dos tendencias importantes: en Argentina dos iniciativas recurren a la generación de ingreso como fuentes de financiamiento en un 5%, Bariloche 2100, y en un 40%, San Martín de los Andes, Cómo Vamos; en Brasil es en el único país en el que se recurre a donaciones

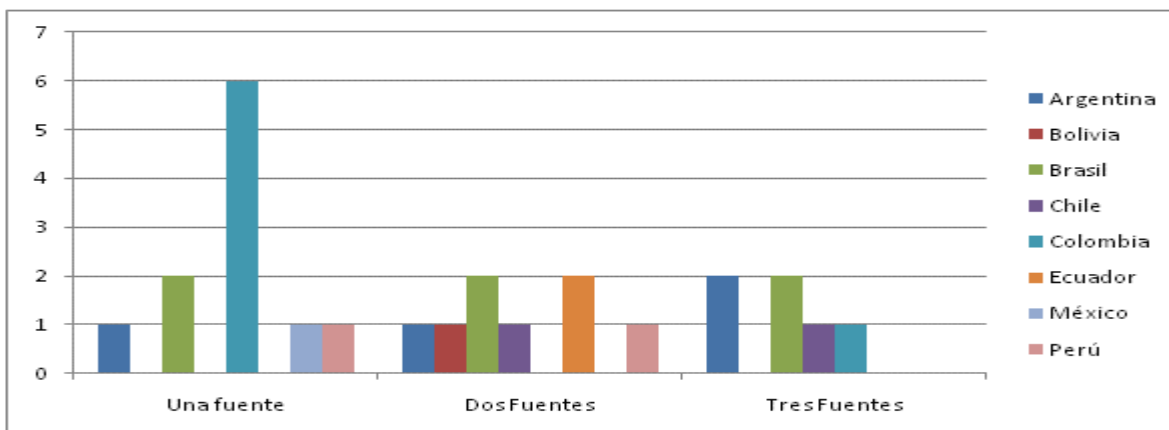
anónimas y esto lo hacen los movimientos Nossa Teresopolis y Nossa Salvador para cubrir un 50% y un 5% de sus presupuestos respectivamente; en Chile es en el único país donde se ve el apoyo financiero por parte de agencias del Estado utilizado para cerca de la mitad del funcionamiento de las iniciativas, y además se reporta el uso de la generación de ingresos como fuente en el caso de la Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín que corresponde al 40% de su presupuesto.

Figura 9. Fuentes de financiación utilizadas por las iniciativas por país.



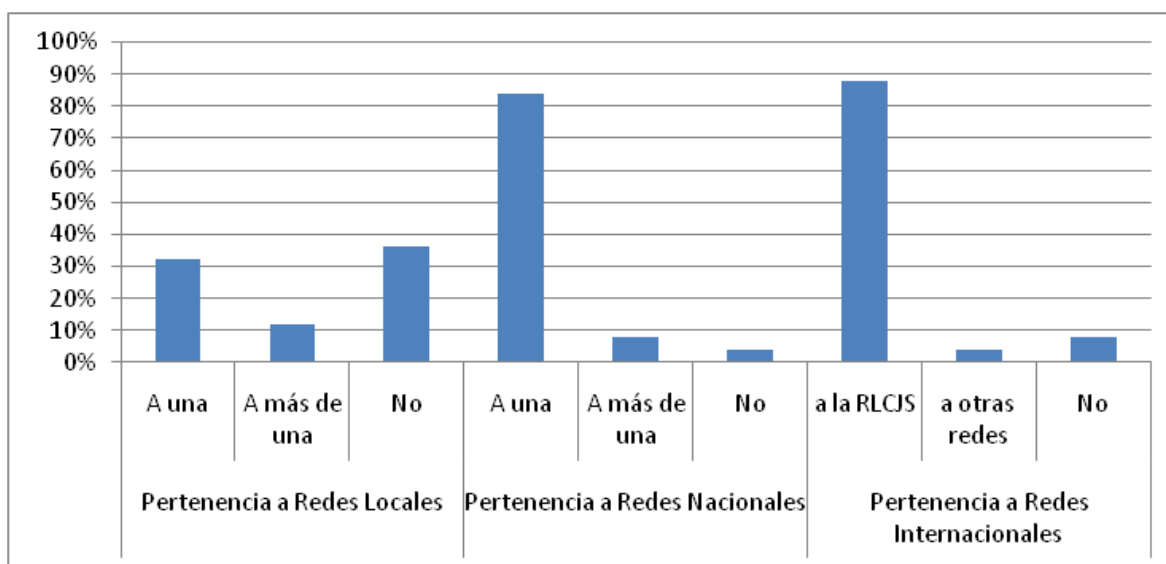
La diversidad en el uso de fuentes de financiación puede observarse en la figura 10, la cual muestra, por un lado, la tendencia de las iniciativas en Colombia a depender de un solo tipo de financiación (a excepción de Cartagena Cómo Vamos) y, por otro lado, el uso mayoritario de diversas fuentes de financiación por parte de las iniciativas de los demás países.

Figura 10. Diversidad en el uso de tipos de fuentes de financiación.



El último factor utilizado para caracterizar las iniciativas fue el de su pertenencia a redes de iniciativas de control ciudadano, resultados que se presentan en la figura 11. Es necesario leer con cautela estos resultados pues gran parte de la pertenencia a redes nacionales e internacionales corresponde a las redes de ciudades justas y sustentables a nivel nacional e internacional, a excepción del caso de Colombia en el cual se refiere a la red de ciudades como vamos. Hecha esta aclaración destaca la pertenencia a redes locales del 44% de las iniciativas (un 32% a una red y un 12% a más de una red), el involucramiento en redes nacionales diferentes a las mencionadas de un 8% de las iniciativas y de la participación de una iniciativa en otra red de nivel internacional.

Figura 11. Pertenencia de las iniciativas a redes locales, nacionales e internacionales.



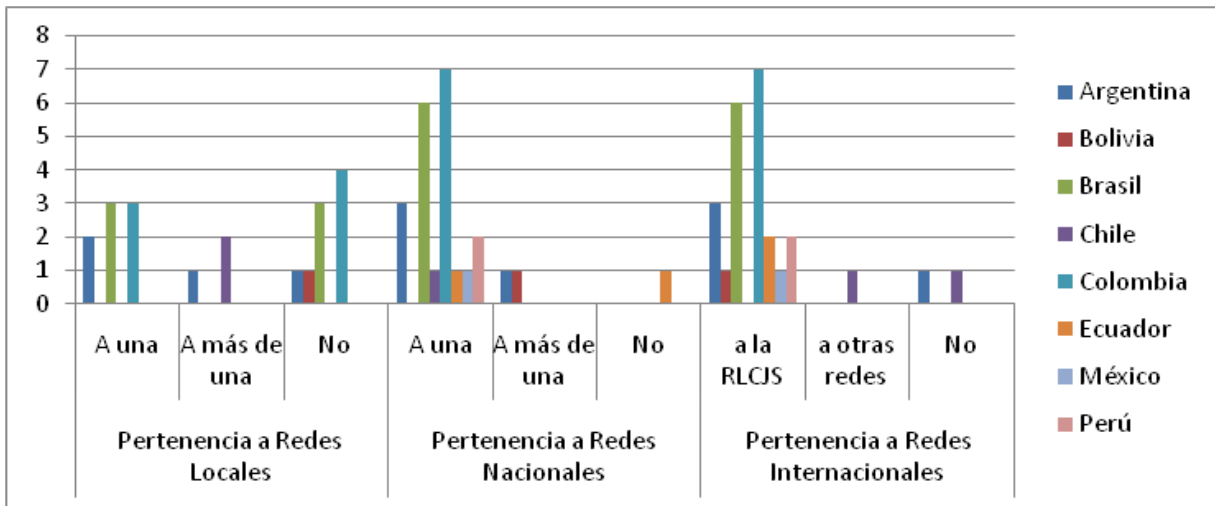
Al ahondar en la distribución de esta participación a redes de los distintos niveles en los países se observan las siguientes tendencias (ver figura 12):

- En Argentina tres de las cuatro iniciativas reportan pertenecer a redes locales. Estos casos son los casos de: La iniciativa Rosario Ciudad Sustentable que pertenece al Foro por la Autonomía Municipal y a la Red de Entidades de políticas públicas; el Movimiento Bariloche 2100 se apoya y trabaja con la Fundación Centro Patagónico para el Fortalecimiento de la Gestión Pública; y la Fundación Nuestra Mendoza participa en el Espacio Ciudadano por el Programa de Metas. Del mismo modo, las cuatro iniciativas reportan pertenecer a la Red Argentina de Ciudades Justas y Sustentables, y San Martín de los Andes, además, pertenece a la Red Argentina de Responsabilidad Social Empresarial.
- En Brasil, tres iniciativas afirman pertenecer a redes locales: el Observatório do Recife pertenece a el Fórum de Combate à Corrupção; el Movimento Nossa Ilha Mais Bela participa en el Colegiado ReaLNorte (conjunto de entidades socio ambientales del

litoral norte de São Paulo); y la Rede Nossa São Paulo destaca que más que pertenecer a una red es en sí misma una red local.

- En Chile las dos organizaciones encuestadas afirman tanto ser redes en sí mismas como pertenecer a otras redes locales: la Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín pertenece a su vez a la Red Reserva de la Biosfera y a la Red Ciudadana de la Araucanía; y la Red Ciudadana de Villarrica está promoviendo la creación de la Red Ciudadana de la Zona Lacustre. En este país se presenta un caso destacable pues la red de Curacautín pertenece a la red internacional Bosques Modelo.
- En Colombia tres experiencias pertenecen a redes de nivel local, estos son los casos de: el Programa Cali Como Vamos que pertenece a los Consejos de Ciudad (red público privada que busca realizar propuestas que reflejen las demandas ciudadanas y hacer seguimiento a la gestión de la administración para tenderlas); La iniciativa Cartagena Cómo Vamos que pertenece a las Alianzas Cartageneras (integrada por siete entidades unidas bajo el propósito de visibilizar el alto nivel de violencia y discriminación de género en la ciudad)

Figura 12. Pertenencia de las iniciativas a redes por país.

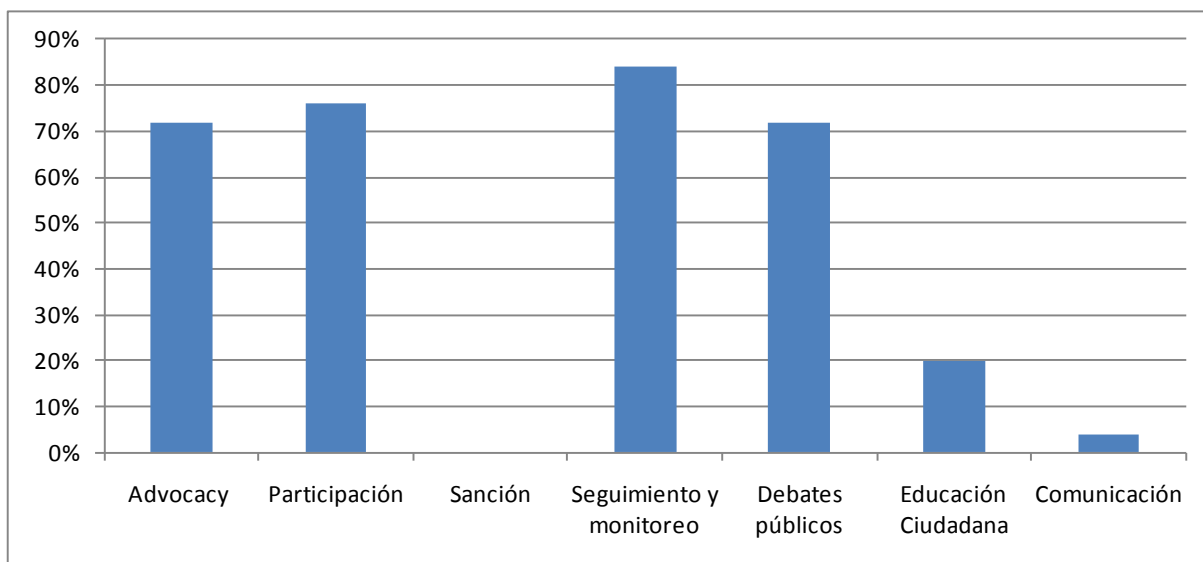


### 3. Tipología y Naturaleza de las Iniciativas

Ante la pregunta ¿Con cuál de las siguientes prácticas asocia en mayor medida su actividad de control y/o participación ciudadana? Las iniciativas respondieron como se muestra en la Figura 13. La práctica con la que asocian en mayor medida su actividad es la de seguimiento y monitoreo, en un 84%, a la que le sigue la participación en un 76%, y el advocacy (entendido como la incidencia en políticas públicas para defensa de derechos e intereses públicos) y los debates públicos en un 72%. Destacan además dos temas: por un

lado, que un 20% de las iniciativas asocian su práctica con la educación de la ciudadanía<sup>8</sup>. Las organizaciones que reportan utilizar estrategias de educación ciudadana son de Ecuador (Cuenca Ciudad para Vivir), de Chile (Red Ciudadana de Villarica), Argentina (Bariloche 2100), Brasil (Rede Nossa São Paulo) y Perú (Iniciativa Ciudadana "Arequipa te queremos").

Figura 13. ¿Con cuál de las siguientes prácticas asocia en mayor medida su actividad de control y/o participación ciudadana?



Las iniciativas presentan prioridades distintas en su que hacer, sin embargo es posible identificar algunas tendencias en su respuesta a la pregunta “de los temas que se presentan a continuación elija los tres a los que su iniciativa de control y/o participación ciudadana les da mayor prioridad”, como se muestra en la figura 14. Los temas que las experiencias de control y participación ciudadana priorizan más (sin importar si es en primer, segundo o tercer lugar) son los de la prestación de servicios y la reducción de la pobreza y el de la planeación y el desarrollo local, con un 76%, seguidos por las acciones encaminadas a disminuir la corrupción y mejorar la transparencia y la gestión pública con un 52%, y la protección del medio ambiente con un 44%. Al analizar las posiciones que las iniciativas les asignan a estos temas se identificó que la tendencia es similar a la que se da en general con una clara primacía al seguimiento a la prestación de servicios y la reducción de la pobreza. Al analizar la priorización de los temas por las iniciativas de los diferentes países se mantienen las tendencias generales pero se identifican algunas diferencias importantes (ver figura 15) entre estas: el seguimiento a temas presupuestales sólo es priorizado por iniciativas de Brasil; el tema ambiental es priorizado por iniciativas de todos los países sin

<sup>8</sup> Esta no fue una opción de respuesta indicada en la pregunta pero la incidencia en la categoría de otras prácticas llevó a identificarla, al igual que con la práctica de comunicación mencionada por la iniciativa de Bolivia.

embargo en el caso de Colombia este es reportado por sólo una de las siete iniciativas, mientras en Brasil lo es por cuatro de las seis.

Figura 14. De los temas que se presentan a continuación elija los tres a los que su iniciativa de control y/o participación ciudadana les da mayor prioridad.

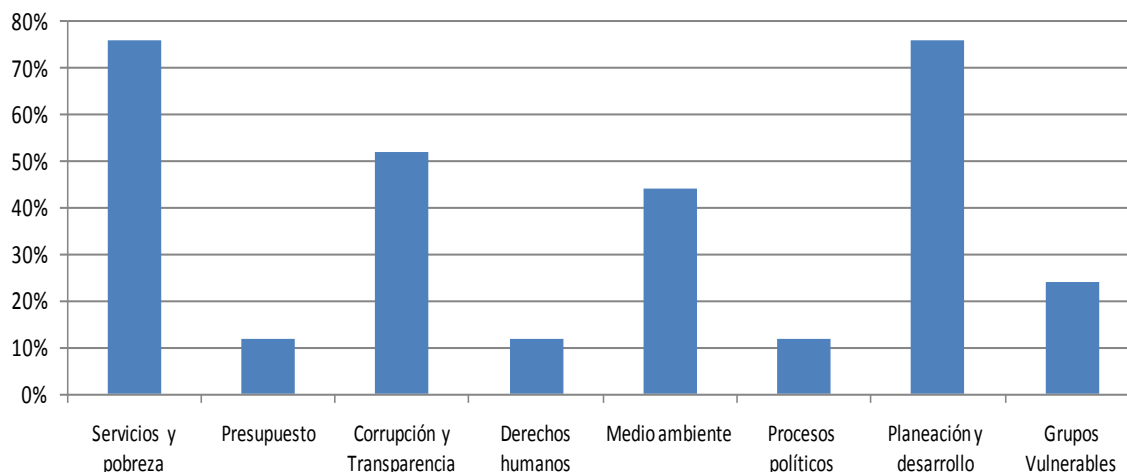
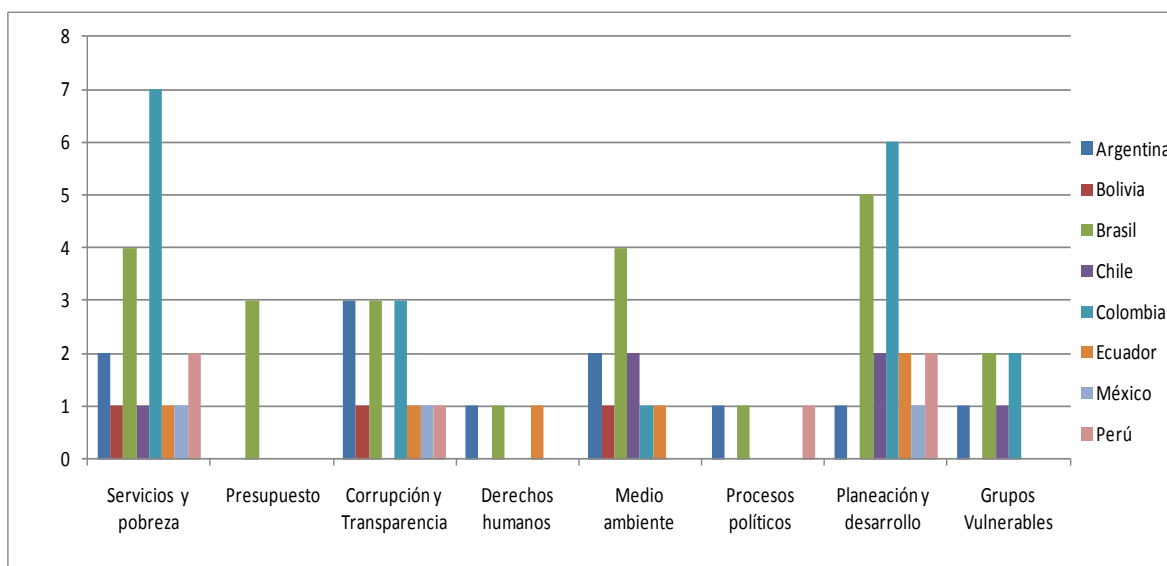


Figura 15. Temas priorizados por las iniciativas por país.

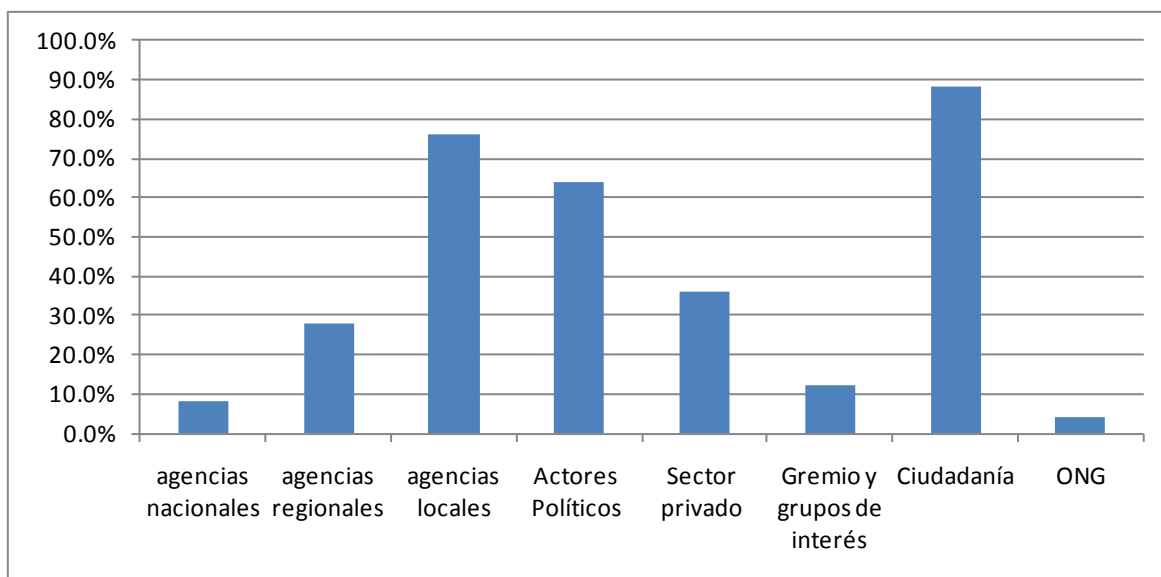


El actor hacia el cual las diferentes iniciativas dirigen sus acciones es primordialmente la ciudadanía, en un 88% de los casos, (las iniciativas que no reportan esta acción son Fundación Nuestra Mendoza, el Movimiento Nossa Salvador y Bogotá Cómo Vamos) seguido de las agencias públicas locales, en un 76%, y los actores políticos como representantes electos, partidos y votantes, en un 64%, (ver figura 16). Destaca la relevancia dada al sector privado (36%), en temas como la prestación de servicios públicos, la responsabilidad social y ambiental, dentro de los actores hacia los cuales las iniciativas



enfocan sus acciones, al igual que el seguimiento a las acciones de agencias estatales regionales (28%) y el caso del Observatorio do Recife que orienta sus acciones hacia el sector de las ONG.

Figura 16. ¿Hacia qué actor está enfocada su actividad de control y/o participación ciudadana?

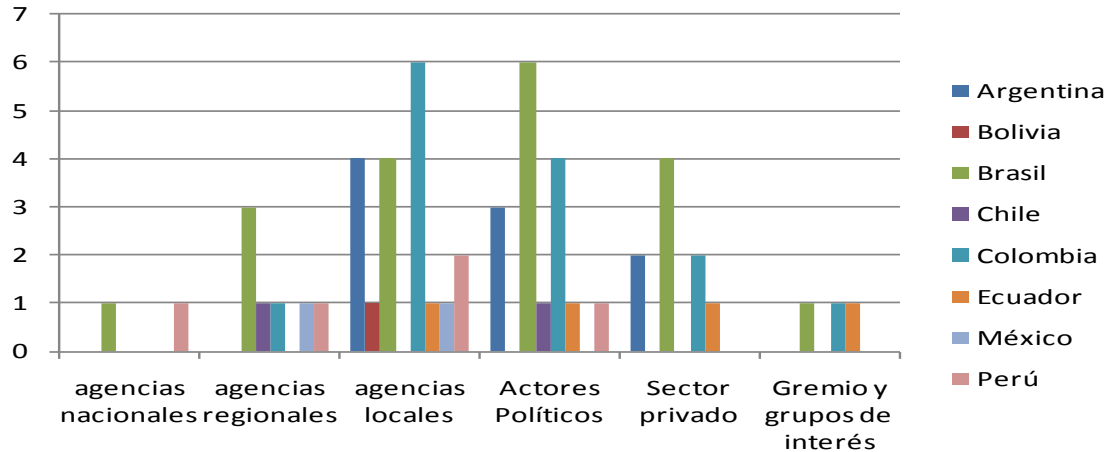


La profundización del análisis sobre el actor hacia el cual se orienta el control ciudadano se realiza a partir de las diferencias por país (figura 17) y el número de actores hacia los cuales las iniciativas orientan sus acciones (figura 18). En cuanto al análisis por país se aprecian algunas tendencias: a) el seguimiento a acciones de agencias estatales nacionales sólo es realizado en Brasil y Perú por las organizaciones Río Cómo Vamos y Lima Cómo Vamos; b) el énfasis en las acciones de las agencias estatales de nivel regional, a excepción de Argentina, Bolivia y Ecuador, es realizado por iniciativas de los demás países, siendo este proceso fuerte en Brasil donde Río Cómo Vamos, el Movimiento Nossa Salvador y el Observatorio do Recife lo llevan a cabo; c) el control y participación frente a las agencias públicas locales es generalizado en la red, sin embargo, ninguna de las iniciativas de Chile afirma realizarlo; d) la orientación hacia los representantes y partidos políticos es realizado por el total de las iniciativas de Brasil y Argentina, por la mayoría de las iniciativas Colombianas pero no es llevado a cabo por las experiencias de Bolivia y México; y e) el sector privado y los gremios y grupos de interés<sup>9</sup> son considerados actores sobre los cuales cobra importancia realizar seguimiento, según lo muestran las iniciativas de Argentina (Bariloche 2100 y San Martín de los Andes Cómo Vamos), Brasil (Movimiento Nossa Salvador, Observatório do Recife, Movimento Nossa Ilha Mais Bela y Rio Como Vamos),

<sup>9</sup> Los movimientos que realizan seguimiento a gremios y grupos de interés son el Observatório do Recife, el Programa Cali Como Vamos y Cuenca Ciudad Para Vivir.

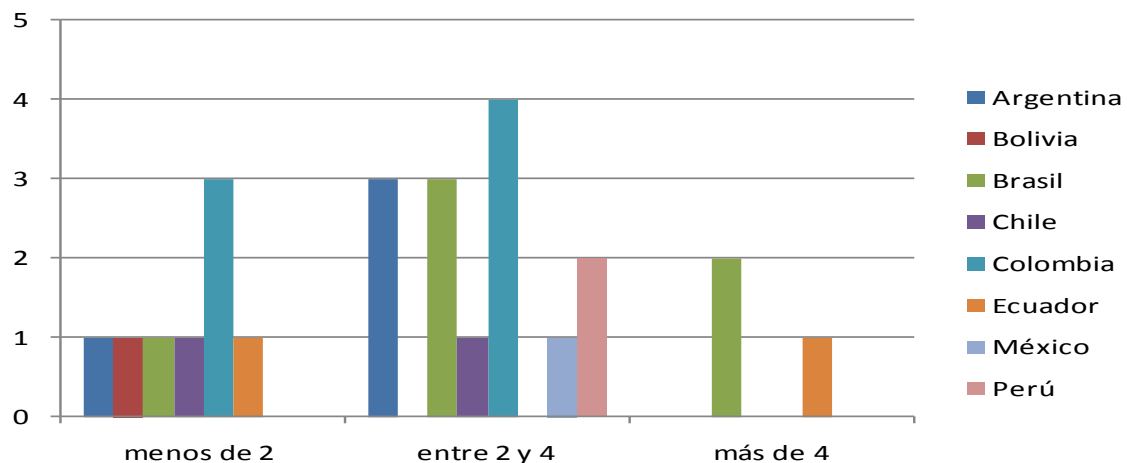
Colombia (Programa Cali Como Vamos y Cartagena Cómo Vamos) y Ecuador (Cuenca Ciudad Para Vivir).

Figura 17. Actores hacia los cuales se enfocan las acciones de las iniciativas por país<sup>10</sup>.



En cuanto a la diversidad de los tipos de actores sobre los cuales las iniciativas dirigen sus actividades la mayoría de experiencias, un 56%, lo dirigen a entre dos y cuatro de los tipos señalados, seguido por entre 1 y 2 de estos tipos, con un 32% de las iniciativas y por aquellas que dirigen sus acción a más de cuatro tipos de estos actores, un 12%. Los resultados en cuanto a los países y la diversidad de tipos de actores sobre los cuales las iniciativas dirigen sus actividades se presenta en la figura 17.

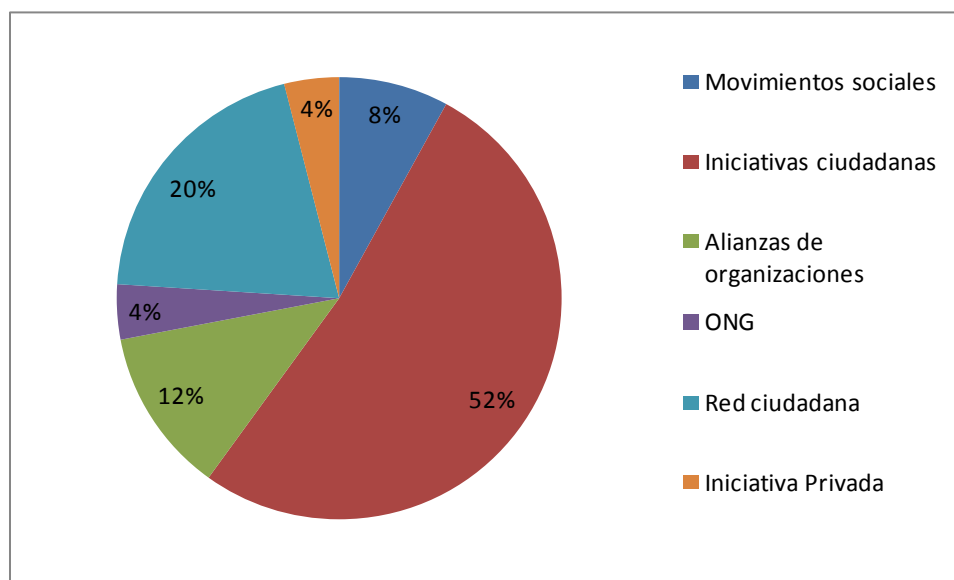
Figura 18. Actores hacia los cuales se enfocan las acciones de las iniciativas por país y diversidad.



<sup>10</sup> En esta figura se omitió la presentación de la orientación hacia la ciudadanía, por su gran mayoría y de otros actores por su baja frecuencia y presentación previa.

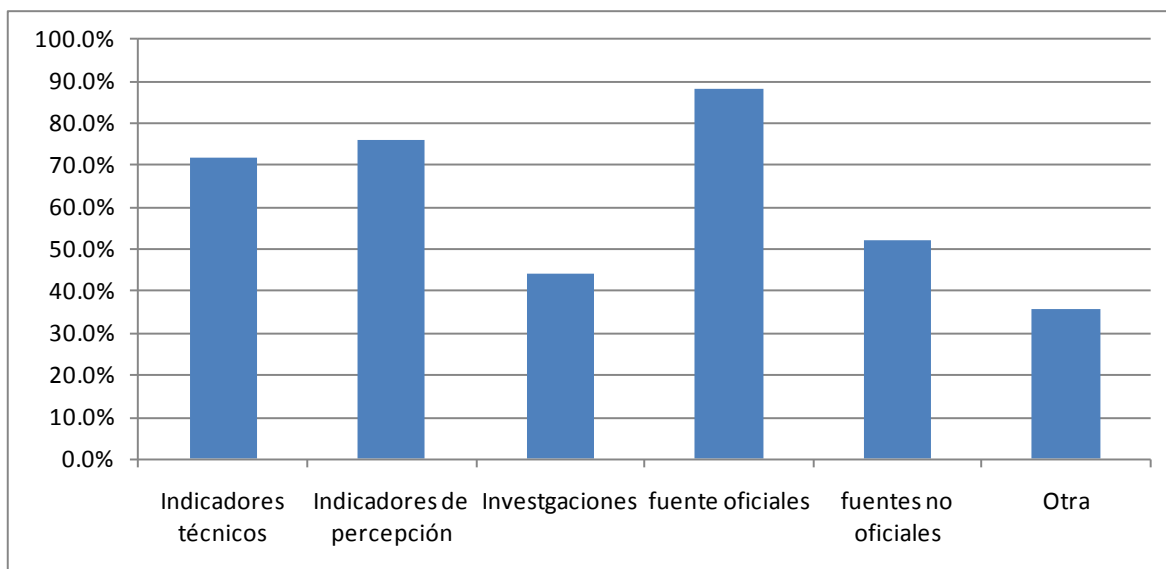
Al solicitarle a las iniciativas que identificaran sus experiencias dentro de diferentes tipos de categorías de actores sociales se obtuvieron los resultados que se presentan en la figura 19, en los cuales se observa que la mayor parte de las experiencias se identifica como iniciativas ciudadanas, 52%, seguidas de aquellas que destacan su comportamiento en red, 20%, y las que se definen como una alianza de organizaciones, 12%. El análisis los datos por país se identificó que la categoría movimiento social sólo es usada por dos iniciativas de Brasil, que en Chile las dos organizaciones encuestadas se identifican como redes y que la categoría de alianzas de organizaciones sólo es usada en Colombia y en Argentina.

Figura 19. ¿En cuál de las siguientes categorías clasifica su iniciativa de control y/o participación ciudadana?



Las herramientas utilizadas por las iniciativas son diversas y se expresan en las categorías presentadas en la figura 20. El dato más relevante obtenido a partir de esta pregunta es la importancia que un 36% de las iniciativas le da al uso de otras herramientas como los debates públicos y los foros ciudadanos. Al analizar la diversidad en el uso de estas Herramienta se identificó que la mayoría de iniciativas utiliza entre tres y cuatro de estas, un 72%, con excepción de: dos casos de iniciativas de las iniciativas que están iniciando y reportan el uso de una sola estrategia (ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana y Red Ciudadana de Villarrica, donde esta última reporta que dentro del trabajo que realiza aún no utiliza este tipo de herramientas); dos experiencias que reportan el uso de dos herramientas, a saber Rosario ciudad sustentable que utiliza indicadores de percepción y fuentes oficiales y Bogotá como vamos que reporta el uso de ambos tipos de indicadores; y la Rede Nossa São Paulo que utiliza las cinco herramientas mencionadas y las experiencias de México y Bolivia que además de estas reportan el uso de debates públicos y foros ciudadanos.

Figura 20. ¿Qué herramientas utiliza su iniciativa para el control y/o participación ciudadana?



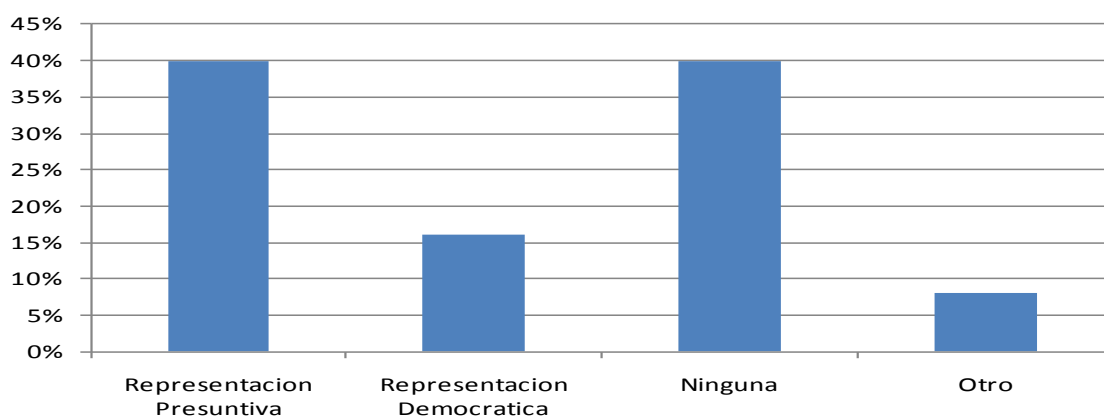
Sobre la relación entre las iniciativas y la sociedad civil en general se indagó sobre el modo en el que estas concebían la relación, bien fuera esta de representación de los ciudadanos o de otro tipo, para lo cual se utilizaron algunos de los argumentos identificados por Gurza y Castello (2010). Estos argumentos son de dos tipos: por un lado, argumentos de representación presuntiva, en los cuales los representados no están claramente definidos y no se basan en procedimientos que permitan identificar las relaciones que hay entre estos y los representantes; y por otro lado, Argumentos democráticos de representación, en los cuales existe un mandato o autorización expresa y obtenida por medio de procedimientos formales y claramente definidos como son el voto y la filiación. Además de estas alternativas las iniciativas podían expresar no pretender representar a nadie y explicar el modo en el que justificaban su representación. En todos los casos se permitió la respuesta múltiple por parte de las iniciativas.

Estos argumentos a su vez presentan subdivisiones. Los Argumentos de representación presuntiva pueden tomar cuatro formas: a) representación por identidad, que apela a la coincidencia entre el representante y el representado en cuanto a la identidad de los sujetos, esto es de género, de raza o de etnia, entre otros; b) representación por intermediación, que se da a partir de la identificación de las tareas y funciones que realizan las iniciativas de control y participación como “la actividad de representar” a los ciudadanos. Estas tareas constituyen “funciones de intermediación” que consigue abrir puertas y franquear el acceso a instancias de toma de decisiones del poder público al que no tienen acceso los ciudadanos; c) representación por proximidad, la cual se justifica en la existencia de vínculos directos con los ciudadanos en una lógica de fortalecer la democracia directa o fortalecer el protagonismo de grupos y organizaciones de base específicas; y d)

representación por servicios, en la cual la relación representante-representado se basa en la prestación de servicios que mejoran las condiciones de vida de los beneficiarios. Los Argumentos democráticos de representación se originan a partir de los mecanismos utilizados generando dos tipos: la representación electoral justificada a partir de la existencia de mecanismos formales de elecciones, como el voto; y la representación por filiación que se basa en la membrecía de los representados.

La presentación de los resultados sobre la representación se realiza en tres momentos: primero, una clasificación general de los argumentos utilizados (figura 21); segundo, una identificación del uso de los diferentes argumentos (figura 22); el análisis de el uso de estos argumentos por país (figura 23); y finalmente, la presentación breve de los tipos de justificaciones utilizadas por las iniciativas que afirmaron no pretender representar a ningún grupo. Si bien gran parte de las iniciativas busca utilizar argumentos de representación (60%) para justificar su relación con la sociedad civil en general, el 40% de las iniciativas plantea que no pretende representar a ningún grupo social. Sobre este tema hay tres casos a destacar: a) la iniciativa Cartagena Cómo Vamos afirma recurrir a los dos tipos de argumentos de representación utilizando, por un lado, argumentos presuntivos de intermediación, proximidad y servicios, y por otro lado, argumentos democráticos electorales; b) La experiencia Arequipa te Queremos, aborda el problema de la representación como un tema relevante pero en el cual juega un papel de segundo orden al ser una iniciativa ciudadana en la cual tienen representación diversas organizaciones sociales (gremios, universidades, colegios profesionales, ONGs, centros juveniles, etc.) que poseen sus propios argumentos y mecanismos de representación; y c) el Observatorio do Recife plantea que como movimiento social, además de estar conformado por 41 organizaciones sociales, creo una estructura institucional para convocar a la participación ciudadana voluntaria en grupos de trabajo sobre temas como salud, educación, Movilidad y espacio urbano, seguridad y medio ambiente y saneamiento, entre otros.

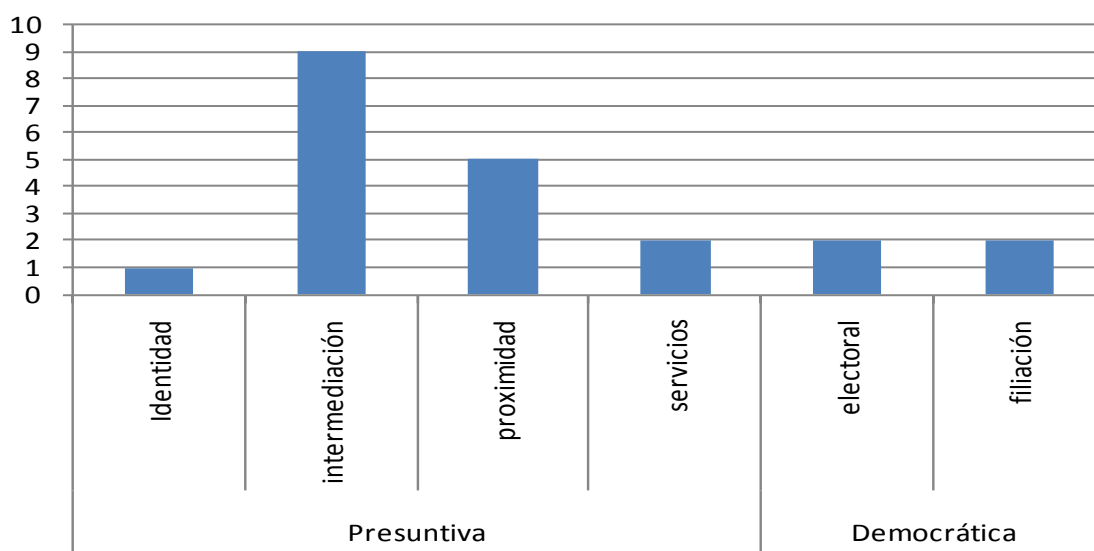
Figura 21. ¿Cómo se justifica la representación ejercida por su iniciativa o que argumentos utiliza para sustentarlo?



Al ahondar en el uso específico de las diferentes formas de los argumentos presuntivos y democráticos se identifico que:

- La mayoría de iniciativas que reporto el uso de argumentos presuntivos, identifico el uso de los justificados a partir de la intermediación y en cinco casos este fue conjugado con otros, los casos específicos son los siguientes: a) el Movimento Nossa Ilha Mais Bela y la iniciativa Jalisco Cómo Vamos, afirmaron justificar su representación tanto a partir de su actividad de representar a los ciudadanos en espacios a los cuales no tiene acceso (intermediación) como por la existencia de vínculos directos con la ciudadanía (proximidad); b) la Rede Nossa São Paulo reporto que su representación está justificada por su labor de intermediación y por la prestación de servicios a los representados (servicios); c) la experiencia de Cartagena Cómo Vamos identificó la justificación de su representación a partir de argumentos presuntivos de intermediación, proximidad y servicios; y d) la iniciativa Cuenca Ciudad Para Vivir, fue la única que utilizó argumentos de representación presuntiva por identidad, a la vez que la conjugo con argumentos presuntivos de intermediación y proximidad.
- Las cuatro iniciativas que reportaron el uso de argumentos democráticos de representación fueron: por un lado, el Movimiento Nossa Teresopolis y Cartagena Cómo vamos afirmando justificar su representación por medio del uso de mecanismos electorales; y por otro lado, la Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín y Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos que reportaron la filiación de sus miembros como base de su representación.

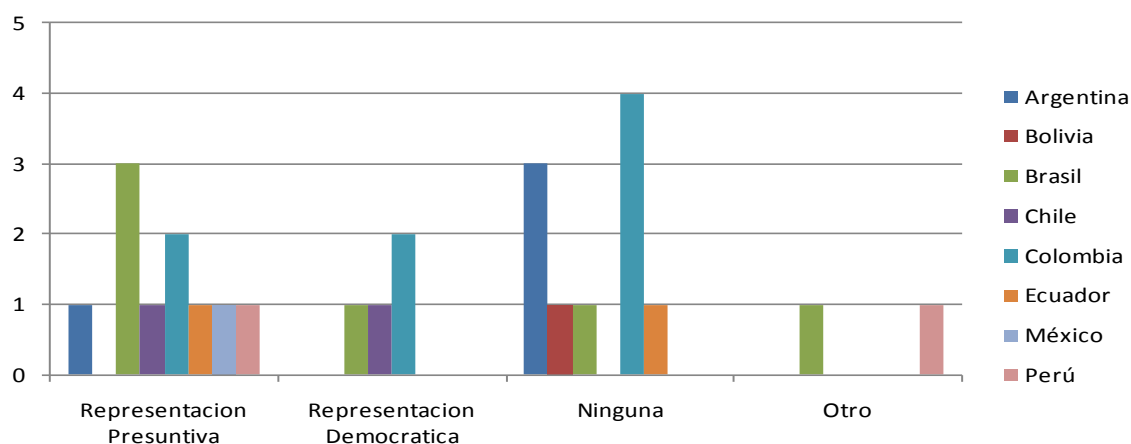
Figura 22. Uso de los Argumentos de representación presuntiva y democrática<sup>11</sup>.



<sup>11</sup> Debido al bajo uso de argumentos democráticos por parte de las iniciativas en esta figura se utilizan frecuencias en vez de porcentajes. A modo de guía 10 iniciativas reportaron el uso de argumentos presuntivos y 4 de argumentos democráticos, pudiendo reportar el uso de múltiples formas de estos argumentos.

Al indagar por el uso de argumentos de representación por las iniciativas de los distintos países se identificaron algunas tendencias: por un lado, en Colombia y Argentina la mayoría de las iniciativas reportaron no pretender representar a ningún grupo (a excepción del mencionado caso de Cartagena Cómo Vamos, el Programa Cali Cómo Vamos y Bariloche 2100 que afirmaron utilizar argumentos de representación presuntiva de intermediación); y por otro lado, la representación democrática sólo se presentó en iniciativas de Brasil, Chile y Colombia.

Figura 23. Uso de argumentos de representación por país.

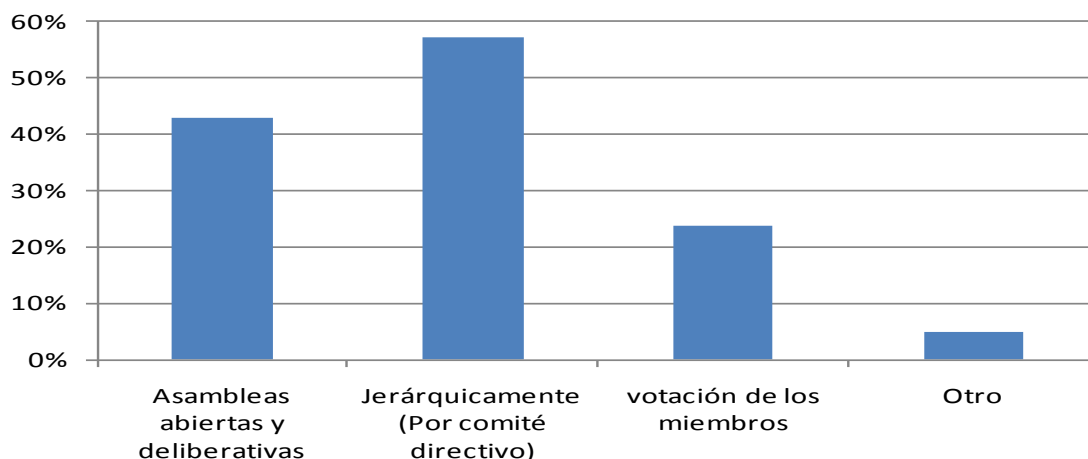


De las 10 iniciativas que afirmaron no pretender representar a ningún grupo dos no especificaron el porqué de esta posición, las respuestas de las demás pueden agruparse en los siguientes cuatro grupos: a) tres iniciativas que afirman que no representa los intereses de ningún grupo sino que por el contrario su finalidad es defender el interés público (estas iniciativas son Río Cómo Vamos, Barranquilla Cómo Vamos e Ibagué Cómo Vamos); b) dos iniciativas que se definen como espacios de seguimiento y evaluación neutrales frente a los diversos intereses (estas son Bogotá Cómo Vamos y el Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos); c) la experiencia en las ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana la cual afirma que busca “que los ciudadanos y ciudadanas se interesen en los temas públicos de su localidad, puedan generar un grupo ciudadano [que] sea el vínculo entre un individuo y su representado para mejorar los estándares de vida en la ciudad”; y d) las experiencias argentinas de Rosario ciudad sustentable y Fundación Nuestra Mendoza, las cuales aunque reconocen la importancia de la participación afirman que aún están esperando la vinculación de nuevas organizaciones a la iniciativa para realizar la construcción de mecanismos por los cuales construir representación.

En cuanto a procesos realizados por las iniciativas se indagó por los mecanismos para la definición de políticas y acciones al interior de estas y por los procesos de rendición de cuentas que estas realizan, los actores a los que se dirigen y los mecanismos utilizados. La

figura 24 muestra el uso de diferentes mecanismos de toma de decisión al interior de las organizaciones, en esta se observa que la opción más utilizada es la de definición de modo jerárquico por parte del comité directivo, es importante destacar que la Rede Nossa São Paulo reporta que además del uso de Asambleas abiertas y deliberativas y el comité directivo, cuenta con grupos de trabajo que son autónomos y pueden definir sus propias políticas y acciones.

Figura 24. ¿Cómo definen en su iniciativa las políticas y acciones a seguir?



En cuanto a la rendición de cuentas por parte de las iniciativas un 88% de estas reporta que informa y justifica sobre sus acciones (las iniciativas que no reportan rendir cuentas son, por un lado, Rosario ciudad sustentable y la experiencia en las ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana que afirman estar en una etapa inicial y, por otro lado, el Movimento Nossa Salvador) las diferencias se encuentran en los actores hacia los que dirige esta acción (figura 25) y los medios que utilizan (figura 26). Las iniciativas rinden cuentas principalmente a la Sociedad civil, seguido por los donantes nacionales y las instituciones estatales. En esta pregunta las iniciativas que identificaron informar y justificar a otros actores se agruparon para formar la categoría miembros a excepción de la Rede Nossa São Paulo, quien sostuvo que rinde cuentas al hacer disponible toda su información en su página web.

Las iniciativas hacen uso de una variada gama de mecanismos para rendir cuentas sobre sus acciones, los principales son las páginas web, los informes de gestión y los boletines, en menor medida hacen uso de mecanismos que generan una relación directa con los representados, como las asambleas abiertas y los foros. Por otro lado, destaca el uso de otras herramientas como las publicaciones en medios de comunicación y de documentos.



Figura 25. ¿A quién informa y justifica sobre sus actividades?

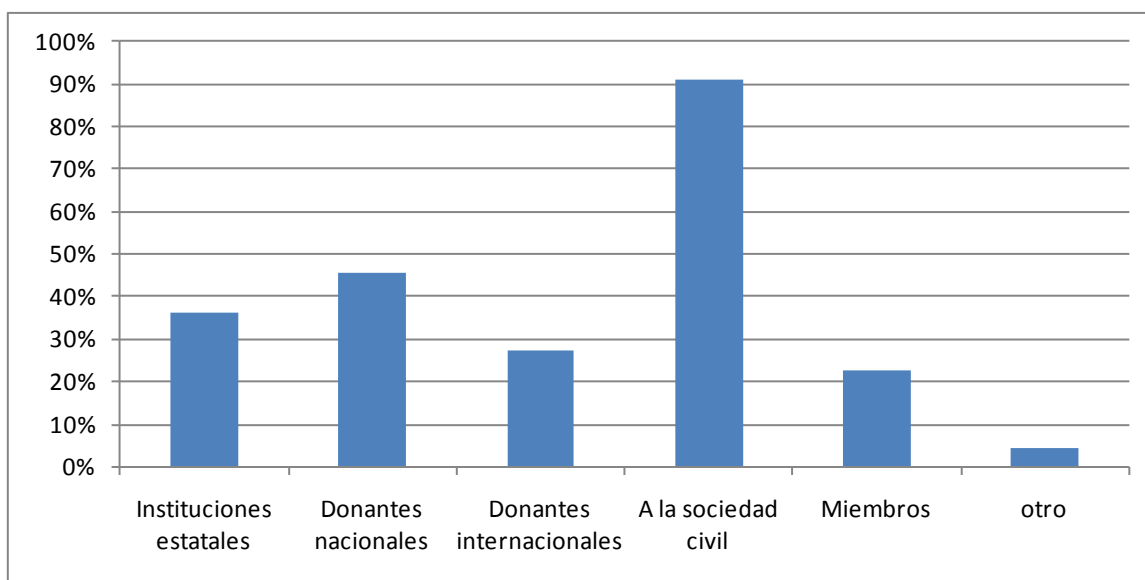
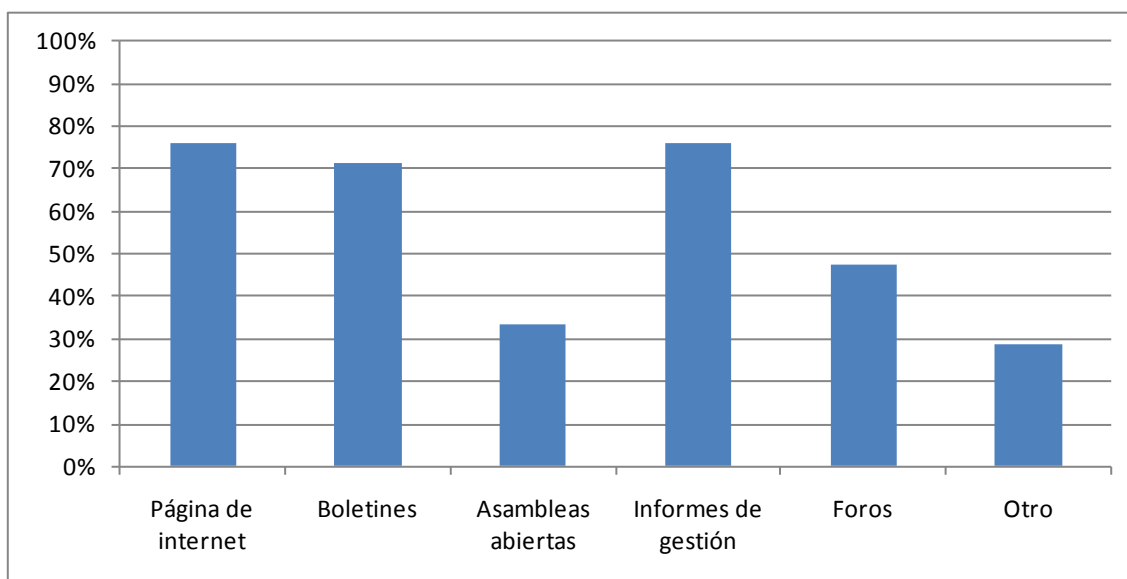


Figura 26. ¿Por cuales medios informa y justifica sobre sus actividades?



#### 4. Estrategias Utilizadas por las Iniciativas.

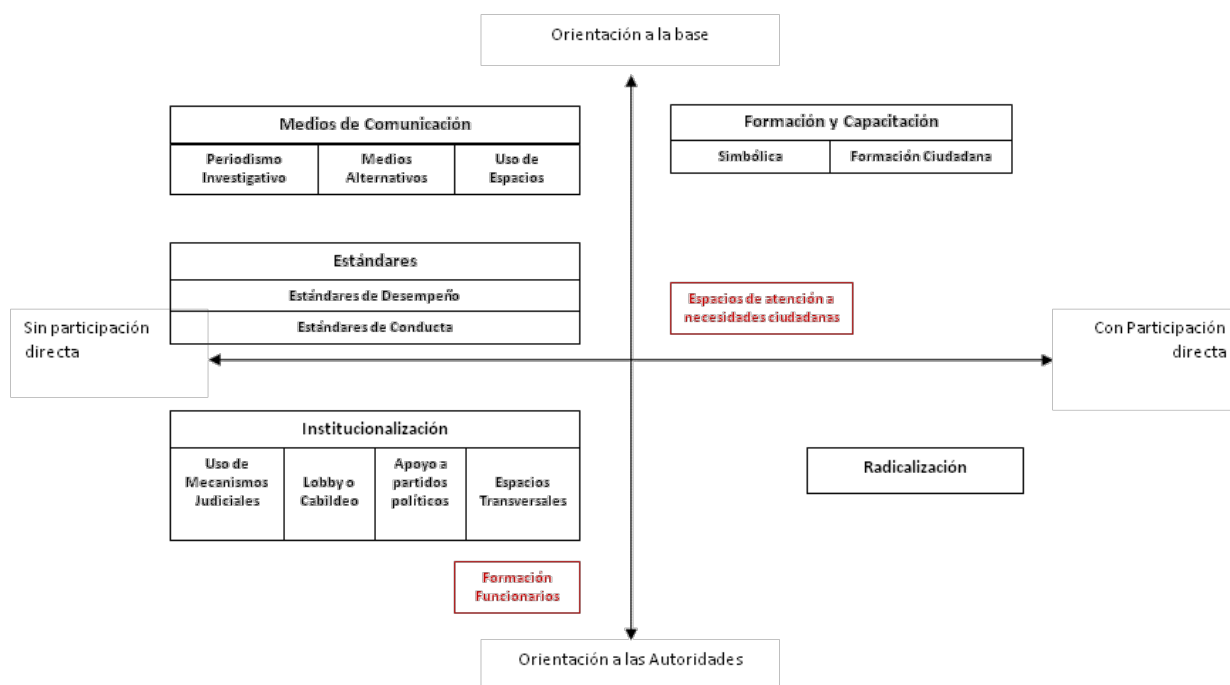
Las diferentes estrategias que las organizaciones e iniciativas sociales, en general utilizan, se pueden clasificar en un plano configurado a partir de dos ejes: el vertical, definido a partir de si las acciones se dirigen hacia la sociedad civil o hacia las autoridades; y el horizontal, definido por medio del grado de involucramiento de la ciudadanía en general o sólo de los líderes de las iniciativas (Kriesi 1999 y Hernández y Flórez 2010). Al representar este plano se pueden clasificar las estrategias del siguiente modo (ver figura27):

- En el primer cuadrante, que combina la orientación a las bases sin la participación directa se encuentran dos tipos de estrategias, la formación de estándares y las estrategias basadas en medios de comunicación. El proceso de construcción de estándares hace referencia a dos procesos: por un lado, al involucramiento de las organizaciones en la definición de leyes que especifiquen temas asociados a la conducta de los funcionarios, los mecanismos y procesos que deben seguir y especifican sus responsabilidades (Goetz y Jenkins 2005); y por otro lado, a la construcción de estándares ciudadanos que se dirijan a la evaluación del desempeño de los funcionarios en aspectos como el desarrollo humano y la calidad de vida, entre otros. Las estrategias basadas en medios de comunicación apuntan a diversos fines como la formación de opinión pública, el destape de fenómenos de corrupción o mala gestión y la publicitación de información, estas estrategias pueden tomar diversas formas: a) recurrir al periodismo investigativo para identificar y hacer públicas situaciones inadecuadas; b) el uso de espacios en medios de comunicación por parte de las organizaciones para informar y opinar sobre temas diversos con el fin de incidir en la opinión pública; c) el uso de medios alternativos (internet, boletines, medios comunitarios) para fortalecer la relación con las bases, mejorar los procesos de comunicación y aumentar el acceso a la información por parte de los ciudadanos.
- En el segundo cuadrante, que relaciona la orientación hacia las autoridades sin participación directa se encuentra la institucionalización, la cual hace referencia al establecimiento de fronteras a las conductas organizativas e implica, como señala Kriesi (1999), la estabilización de flujos de recursos, el desarrollo de su estructura interna, la moderación de sus objetivos, la convencionalización de sus estrategias y la participación en sistemas establecidos de mediación de intereses. La institucionalización incluye cuatro modalidades: acudir a acciones judiciales para defender los derechos, la participación en la gestión estatal, el lobby o cabildeo y el apoyo a partidos políticos y candidatos.
- En el tercer cuadrante, que combina procesos orientados a las bases y con participación directa, se encuentra la formación y capacitación como un proceso que pone el acento tanto en los incentivos sociales y culturales orientados a formar conciencia ciudadana como en las capacidades de los individuos y comunidades. Esta estrategia busca garantizar el desarrollo de espacios de educación, de reproducción de las organizaciones sociales y de creación de liderazgos. La formación y capacitación puede tomar diversas formas: la primera se concentra en el desarrollo de procesos de formación ciudadana por medio de espacios formales como cursos, eventos y seminarios; la segunda, se orienta a la construcción de símbolos y busca captar la atención del público.
- En el cuarto cuadrante, que asocia procesos orientados a las autoridades con participación directa, se encuentra la radicalización, la cual es una estrategia que busca fortalecer la capacidad de movilización de las iniciativas y generar una “política

contenciosa” como mecanismo para alcanzar el reconocimiento de las instituciones estatales, mejorar el acceso a estas y legitimar nuevas reivindicaciones sociales.

- Finalmente, se encuentran dos estrategias que aunque tienen la forma de algunas de las mencionadas, funcionan de un modo diferente en relación con su orientación hacia las autoridades o las bases y la participación, estos casos son: por un lado, las estrategias asociadas a la formación de funcionarios, las cuales si bien asumen la misma forma que los procesos de formación y capacitación descritos se asemejan más a acciones de institucionalización por su orientación hacia las autoridades y agencias públicas y no involucran la participación directa de la ciudadanía; y por otro lado, el establecimiento de espacios de publicitación de demandas y quejas de los ciudadanos, las cuales si bien son de carácter mediático implican la participación directa de la ciudadanía. Estas dos formas se representan en rojo en la figura 25.

Figura 27. Tipología de estrategias utilizadas por organizaciones sociales.

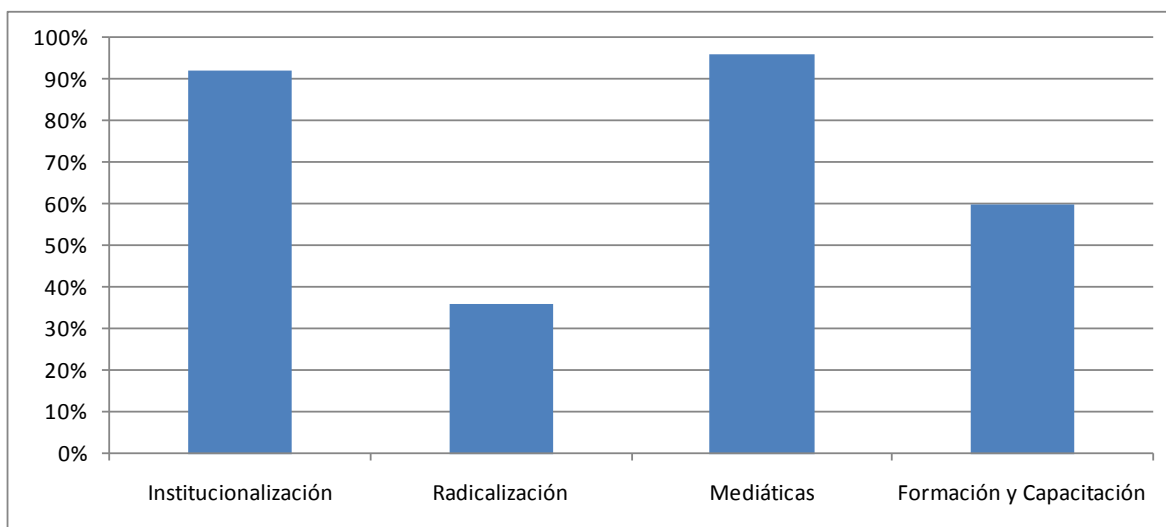


La presentación de los resultados de la identificación y tipología de estrategias utilizadas por las iniciativas encuestadas se realiza en dos momentos: primero, se muestran de modo general las estrategias que las iniciativas reportan utilizar y la distribución por país (Figura 28 y 29); y segundo, se abordan las diferentes formas que los subtipos de estas estrategias toman en la práctica cotidiana de las iniciativas (Figura 30 a 34).

Las estrategias más utilizadas por las iniciativas son las mediáticas, en un 96%, seguidas por las estrategias de institucionalización, en un 92%, por las estrategias de formación y capacitación, en un 68%, y por las estrategias de radicalización en un 36%. De las altas frecuencias de los diferentes tipos de estrategias es posible inferir que las iniciativas

ciudadanas tiende a hacer uso de más de una de estas, al realizar este análisis se obtuvieron los siguientes resultados: una iniciativa, no reporta el uso de ninguna estrategia pues afirma estar en un punto inicial de su experiencia (iniciativa de las ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana); un 24% de las iniciativas reporta el uso de dos tipos de estrategias con la incidencia mayoritaria de la combinación de estrategias de institucionalización y mediáticas, excepto el caso de Medellín como vamos que reporta el uso de estrategias mediáticas y de formación; un 52% de las iniciativas reportan el uso conjunto de tres tipos de estrategias (9 iniciativas utilizan todas menos la movilización y 4 reportan utilizar todas excepto la formación); un 20% de las iniciativas reporta utilizar cuatro tipos de estrategias,

Figura 28. ¿Cuáles estrategias utiliza su iniciativa para ejercer control y/o participación ciudadana?



Sobre el uso de las diferentes estrategias por país (figura 29) se identificaron los siguientes resultados: a) las iniciativas de los hacen un alto uso de las estrategias institucionalización, la excepción es el caso de Medellín como vamos quien reporta no hacer uso de esta estrategia; b) la radicalización se observa con baja frecuencia en casi todos los países, sin embargo resalta el que, por un lado, las iniciativas de Bolivia y Colombia no recurran a esta estrategia, y por otro lado, el alto uso que se reporta en Brasil; y c) las estrategias de formación y capacitación son utilizadas por más de la mitad de las iniciativas, las excepciones están en los casos de Bolivia y México donde no se recurre a estas.

Al profundizar en el análisis del uso de los subtipos de la estrategia de institucionalización se obtuvieron los resultados que se presentan en la figura 30. Se identificó un bajo uso de estrategias judiciales con un 20% de iniciativas que recurren a acciones populares (Fundación Nuestra Mendoza en Argentina, Observatório do Recife, Movimento Nossa Ilha Mais Bela y Movimento Nossa Teresopolis en Brasil y la Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín en Chile), tan sólo dos iniciativas (8%) que recurren demandas

(Observatório do Recife y Movimento Nossa Ilha Mais Bela) y dos que recurren a acciones de cumplimiento (Observatório do Recife y Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín en Chile). Es también destacable que dos iniciativas reportan el uso de instrumentos judiciales para acceder a la información pública (Programa Cali Cómo Vamos y Lima Cómo Vamos). En cuanto al uso de estrategias de Lobby o Cabildeo estas no son utilizadas por las iniciativas en Colombia y Perú, mientras que si los son por tres de las cuatro iniciativas de Argentina, la mitad de las iniciativas de Brasil y Ecuador, las dos iniciativas Chilenas y la experiencia mexicana.

Figura 29. Uso de los diferentes tipos de estrategias por país.

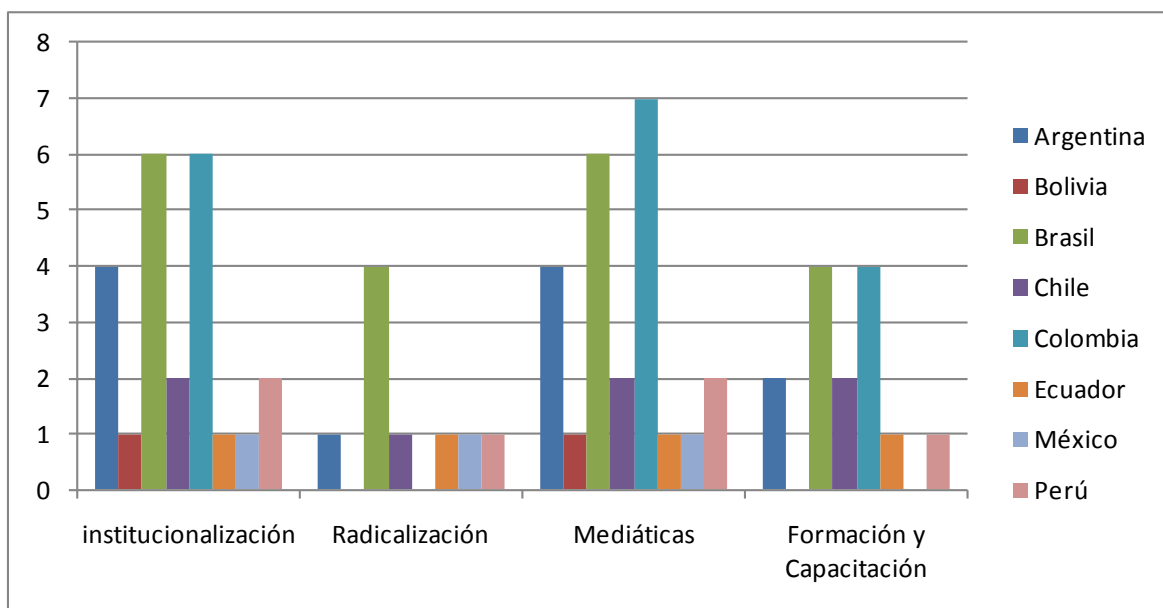
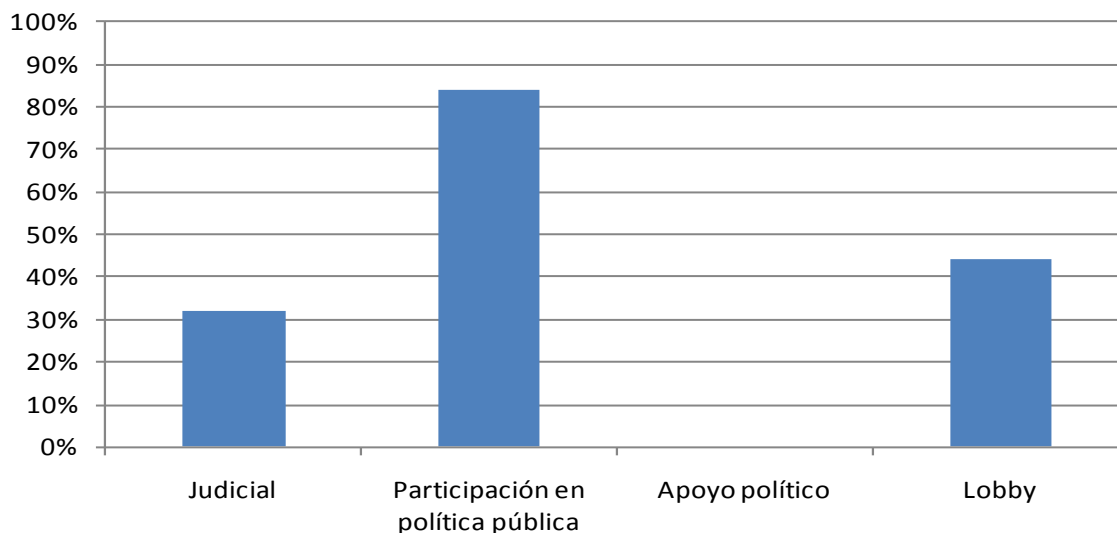
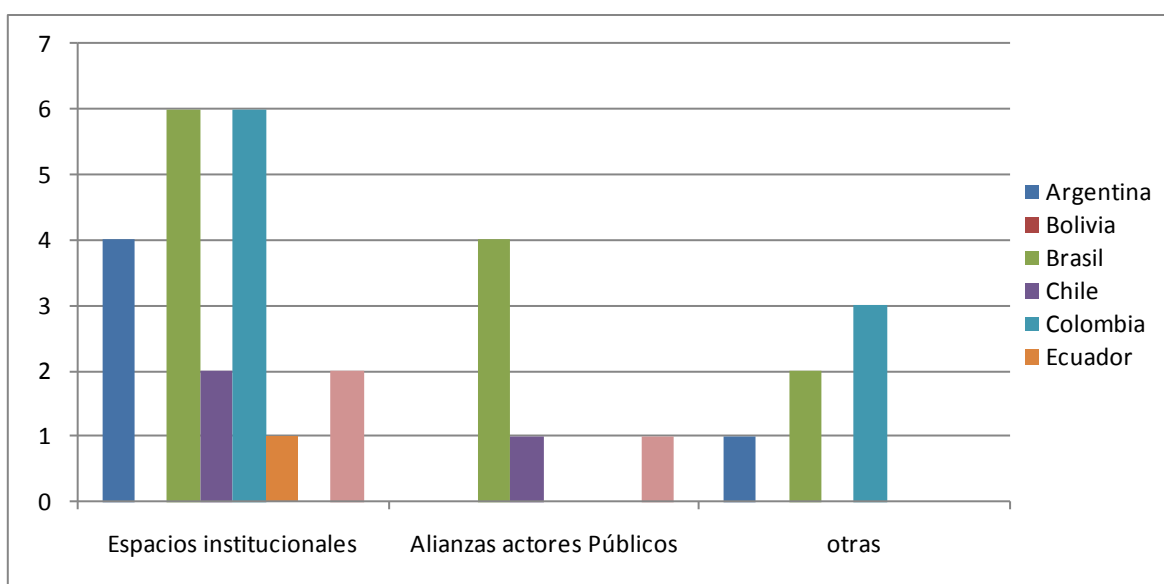


Figura 30. Uso de los subtipos de estrategias de institucionalización.



En cuanto a las estrategias de institucionalización encaminadas a incidir en la política pública como la participación en espacios institucionales (o transversales) y el establecimiento de alianzas con agencias del sector público se identificaron los resultados que se muestran en la figura 31. Se puede destacar la importancia asignada al establecimiento de alianzas con actores públicos en Brasil (donde todas las experiencias excepto el Movimento Nossa Salvador y el Movimento Nossa Teresopolis las realizan), así como el establecimiento de este tipo de alianzas en Chile (Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín) y en Perú (Lima Cómo Vamos). Del mismo modo, dentro de la categoría otras se encontraron que las iniciativas recurren a diferentes estrategias de relación con las autoridades como al establecimiento de diálogos multisectoriales, de mesas de trabajo, por medio de la realización foros y debates y a herramientas técnicas, tanto para mejorar la información sobre los diferentes sectores de la ciudad e incidir con base en esta como para dar prioridad a temas y propuestas dentro de los debates electorales.

Figura 31. Uso de estrategias de institucionalización de participación política pública por país.



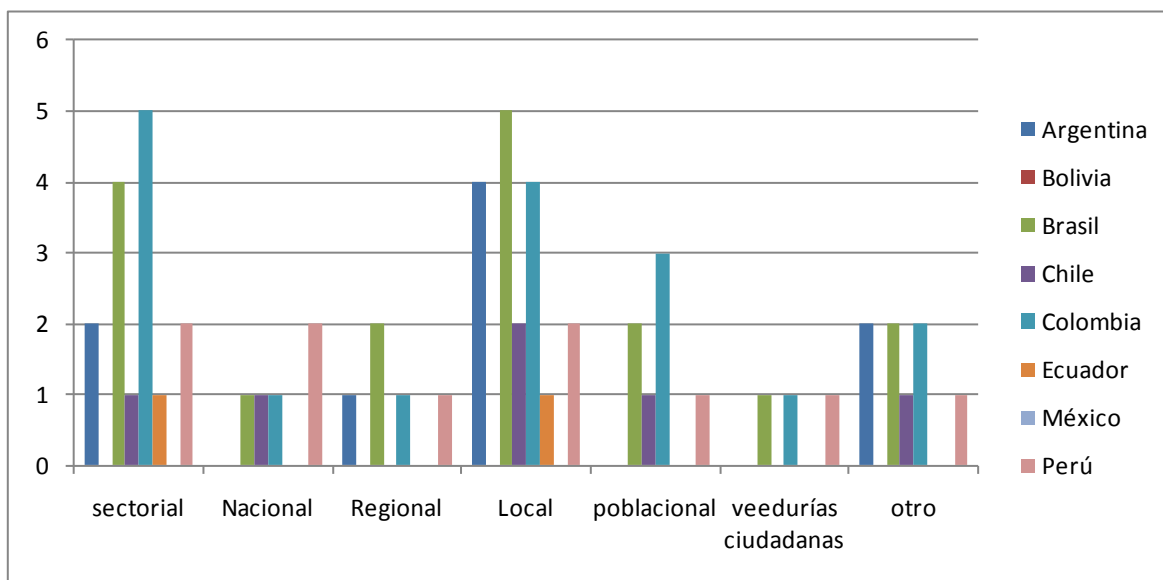
La participación de las iniciativas en diferentes espacios institucionales por país se presenta en la figura 32 identificando que:

- Los espacios que las iniciativas reportan utilizar en mayor medida son los locales y los sectoriales con excepción de los casos de Bolivia y México.
- El uso de espacios nacionales se da en menor medida y se concentra en experiencias de: Brasil donde el Movimento Nossa Teresopolis reporta participar en la Agenda 21; Chile donde la Red Ciudadana de Villarrica sostiene que “a través de la Red Chilena por Territorios Justos y Sustentables se construyó la Agenda Ciudadana nacional que se

quiere promover su implementación a nivel legislativo”; Perú donde Arequipa te queremos afirma participar en el presupuesto participativo.

- En el nivel regional cuatro experiencias reportan participar en espacios institucionales: en Brasil el Movimento Nossa Salvador participa en espacios de educación, Salud, Seguridad Pública, Medio Ambiente, Saneamiento, Trabajo e Ingresos y el Movimento Nossa Ilha Mais Bela está involucrado en concejos regionales de cuencas hidrográficas y administración costera.
- La participación en espacios poblacionales se da principalmente en Brasil, Chile, Colombia y Perú.
- Sólo tres iniciativas afirman participar en espacios de veeduría ciudadana, estas son el Movimento Nossa Ilha Mais Bela, Barranquilla Cómo Vamos y Lima Cómo Vamos.
- Finalmente en la categoría de otros espacios institucionales destaca la participación en espacios legislativos municipales, ejercicios de rendición de cuentas y espacios puntuales que operan alrededor de problemáticas concretas.

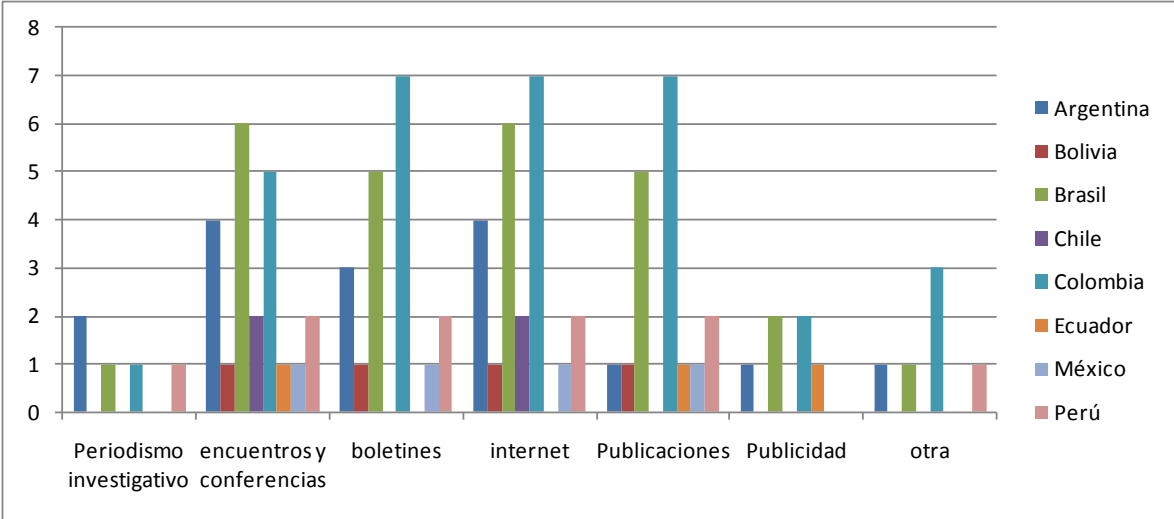
Figura 32. Tipo de espacios institucionales de participación en los cuales están involucradas las iniciativas por país.



El uso de estrategias mediáticas se encuentra concentrado en la realización de encuentros y conferencias, internet (aunque en este tema destaca que las experiencias de Ecuador afirman no contar con estos espacios) y de Publicaciones (resaltando que en Chile las organizaciones encuestadas no recurren a estas). El uso de estrategias relacionadas con el periodismo investigativo es escaso y solo se da en los casos de Fundación Nuestra Mendoza, San Martín de los Andes Cómo Vamos, la Rede Nossa São Paulo, Lima Cómo Vamos y Bucaramanga Cómo Vamos. Finalmente, en cuanto a las estrategias mediáticas, en la categoría varios se identificaron el uso de los medios de comunicación para, por un lado, influenciar la opinión pública a través de mecanismos como la escritura de columnas

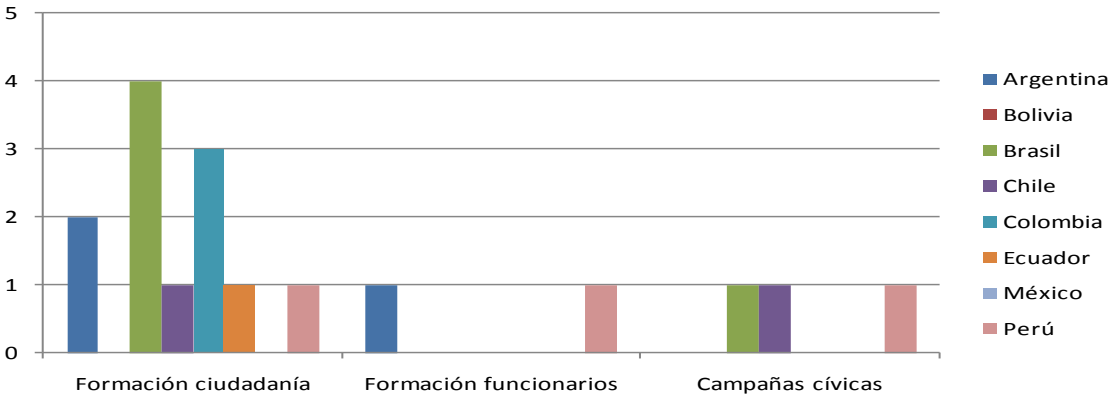
de opinión, la atención a entrevistas y la publicación de páginas informando sobre temas importantes y resultados del trabajo de las iniciativas (Programa Cali Como Vamos y Cartagena Cómo Vamos y Bariloche 2100), y por otro lado, para mejorar la comunicación con la ciudadanía por medio del uso de redes sociales (Lima Cómo Vamos)

Figura 33. ¿A cuáles estrategias mediáticas recurre su iniciativa?



Al analizar los resultados relacionados con las estrategias de formación y capacitación se identificaron tres formas en las que estas son utilizadas por las iniciativas ciudadanas: una primera forma es la realización de seminarios y cursos dirigidos a fortalecer la participación y capacidades de la ciudadanía, la cual es utilizada por iniciativas de todos los países excepto Bolivia y México; una segunda es el desarrollo de cursos de capacitación a los funcionarios o representantes para fortalecer sus capacidades y la mejorar la atención que brindan a la ciudadanía, lo que fue reportado por Medellín Cómo Vamos y Arequipa te Queremos; y una tercera es por medio de campañas enfocadas a mejorar la cultura ciudadana, las cuales son realizadas por Río Cómo Vamos y Arequipa te Queremos.

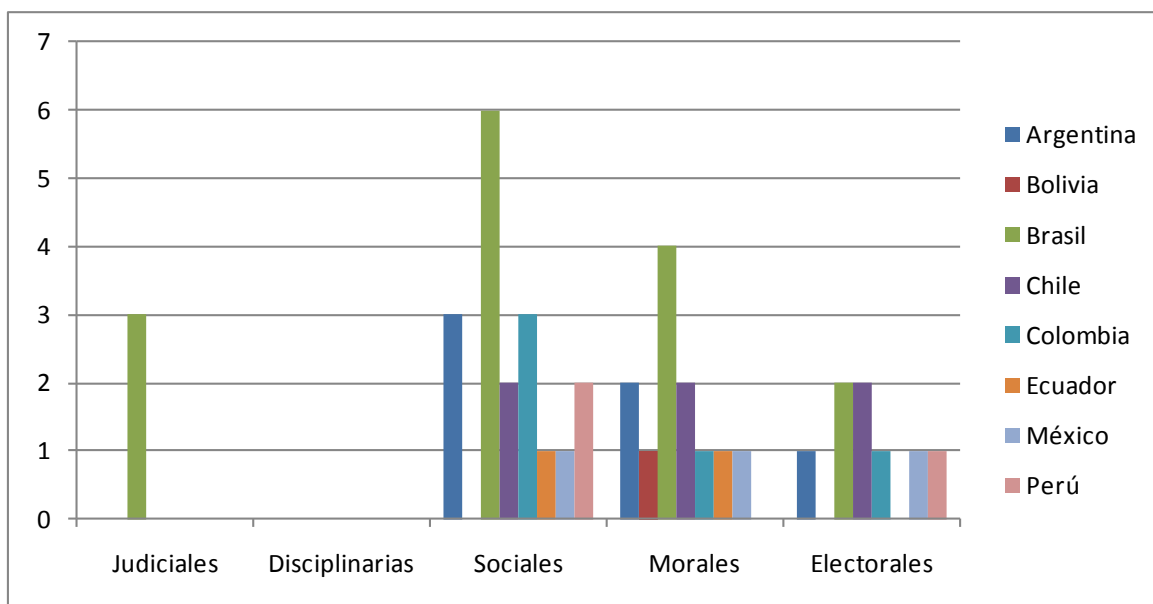
Figura 34. Uso de estrategias de formación y capacitación por país.





Finalmente, para completar el análisis de las estrategias utilizadas por las iniciativas se les preguntó “¿Qué tipo de sanciones persigue su iniciativa de control y/o participación ciudadana?” frente a lo cual se obtuvieron las respuestas que se muestran en la figura 35. Se puede afirmar que las sanciones que persiguen las iniciativas de la red se concentran principalmente en las sociales y las morales. Sin embargo es importante destacar que tres iniciativas brasileras afirman perseguir sanciones judiciales (el Movimento Nossa Salvador, el Movimento Nossa Ilha Mais Bela y el Movimento Nossa Teresopolis) y que la búsqueda de sanciones electorales se aprecia en iniciativas de los diferentes países a excepción de Bolivia y Ecuador. Además, destaca que ninguna de las iniciativas se plantea el impulso de sanciones disciplinarias a los funcionarios públicos.

Figura 35. ¿Qué tipo de sanciones persigue su iniciativa de control y/o participación ciudadana?



## 5. Impacto de las iniciativas

Antes de abordar el impacto de las iniciativas es importante hacer dos aclaraciones: por un lado, entre los conceptos de efectividad e impacto. El primero se entiende como la capacidad de las iniciativas para cumplir los objetivos que se proponen en los diferentes proyectos y acciones que desarrollan, mientras que el segundo hace referencia a los cambios generados por las iniciativas, que van más allá de sus objetivos inmediatos, y afectan a la sociedad en general; y por otro lado, que existen diferencias entre las iniciativas en términos de proceso, es decir, en cuan avanzadas se encuentran en su conformación y consolidación debido al tiempo que llevan desarrollando sus acciones, en este sentido las iniciativas que tienen mayor trayectoria son, en general, las de Brasil y Colombia, y las experiencias de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México y Perú son más recientes (ver tabla 3). Estas diferencias llaman a la cautela al leer los resultados obtenidos por medio de

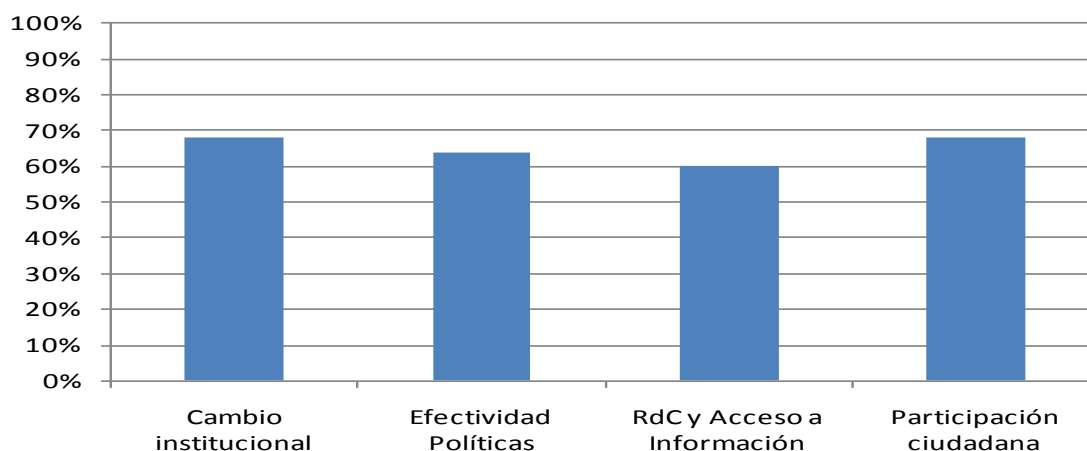
la aplicación de la encuesta, además que al observar los resultados desagregados por país es importante tener en cuenta el efecto de los contextos político institucionales y la diferencia en frecuencias puesto que las iniciativas son más en Colombia, Brasil y Argentina que en Ecuador, México y Perú.

Tabla 3. Iniciativas según trayectoria y país.

Iniciativa	País	Año Creación
Bogotá Cómo Vamos	Colombia	1997
Programa Cali Como Vamos	Colombia	2005
Cartagena Cómo Vamos	Colombia	2005
Medellín Como Vamos	Colombia	2006
Barranquilla Cómo Vamos	Colombia	2007
Movimiento Nossa Ilha Mais Bela	Brasil	2007
Rede Nossa São Paulo	Brasil	2007
Rio Como Vamos	Brasil	2007
Movimiento Nossa Salvador	Brasil	2008
Observatorio do Recife	Brasil	2008
Movimiento Nossa Teresopolis	Brasil	2008
Fundación Nuestra Mendoza	Argentina	2009
Red Ciudadana de Villarrica	Chile	2009
Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín	Chile	2009
Lima Cómo Vamos	Perú	2009
Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos	Colombia	2009
Rosario ciudad sustentable	Argentina	2010
Bariloche 2100	Argentina	2010
San Martín de los Andes, cómo vamos...	Argentina	2010
Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos (OLPCV)	Bolivia	2010
Ibagué Cómo Vamos	Colombia	2010
Levantamiento de información básica para el fortalecimiento del tejido social y el control y monitoreo ciudadano en las ciudades de Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana.	Ecuador	2010
Cuenca, Ciudad para Vivir	Ecuador	2010
Jalisco Cómo Vamos	México	2010
Iniciativa Ciudadana "Arequipa te queremos"	Perú	2010

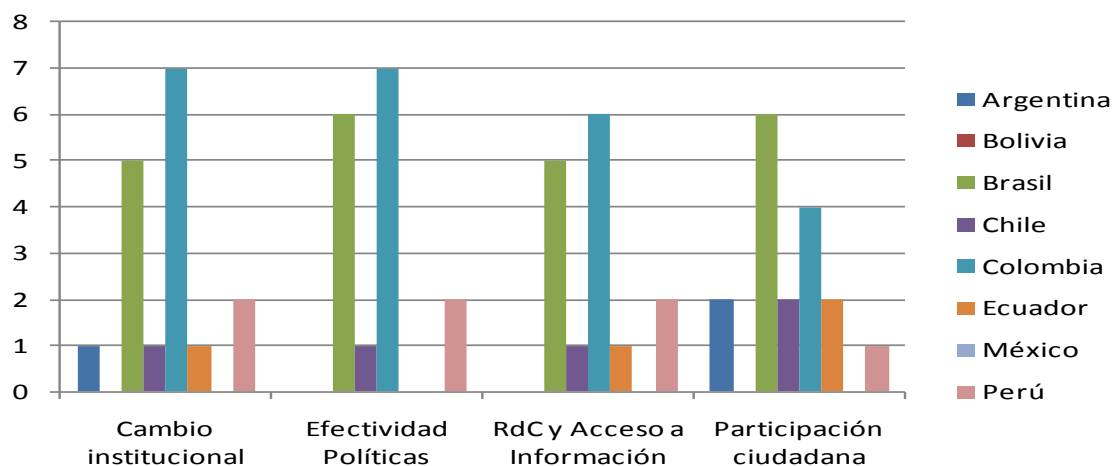
Para la aproximación al impacto de las iniciativas se les pidió que identificaran su incidencia dentro de los siguientes cuatro grandes tipos: a) los procesos de cambio institucional; b) la implementación de políticas públicas; c) los procesos de rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia; y d) la participación ciudadana. En este sentido se puede afirmar que un 88% de las iniciativas reportan haber generado un impacto en al menos uno de los temas reseñados. En general se puede apreciar que las iniciativas han tenido impacto en los diferentes temas, como se muestra en la figura 36.

Figura 36. Impacto de las iniciativas según tipo.



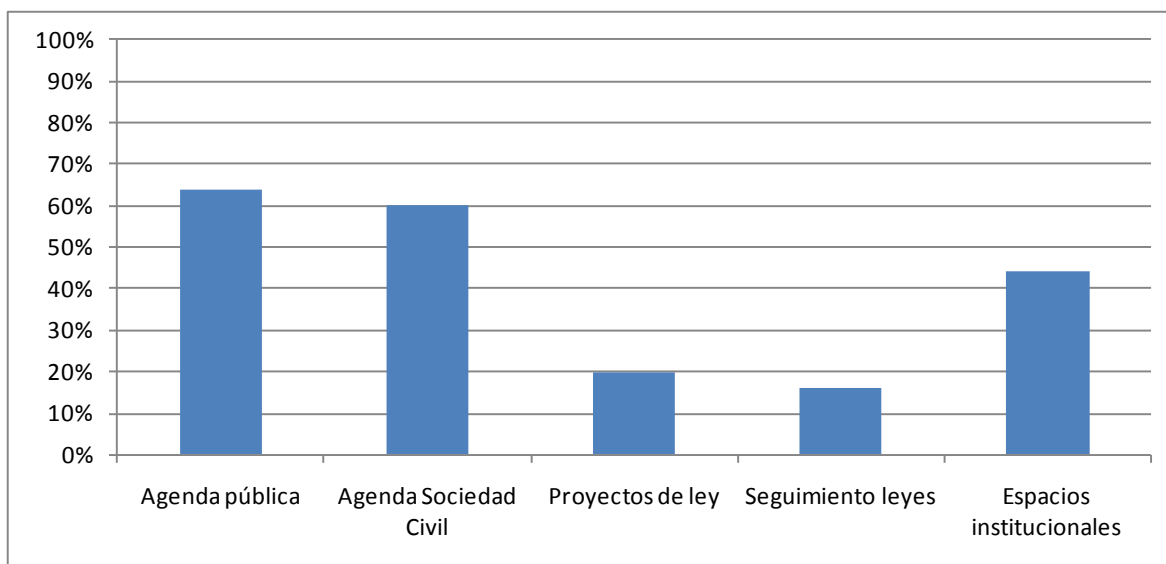
Al indagar por el impacto de las iniciativas en los distintos países se puede identificar que (figura 37): por un lado, en los casos de Brasil, Colombia y Perú las iniciativas reportan haber incidido en los cuatro procesos, exceptuando algunos casos; y por otro, lado, la iniciativa de Bolivia, México y el caso Argentino de San Martín de los Andes, Cómo Vamos afirman encontrarse en un momento inicial de la iniciativa, motivo por el cual no reportan ningún tipo de impacto.

Figura 37. Impacto de las iniciativas según tipo y país



El impacto de las iniciativas en los procesos de cambio institucional (Figura 39) se ha centrado en la introducción y transformación de temas en la agenda pública del Estado y de la sociedad civil, seguido por la participación en espacios institucionales y en menor medida en temas como la formulación de proyectos de ley y el seguimiento a leyes.

Figura 38. ¿Su iniciativa ha generado cambios institucionales?



Al analizar el impacto de las iniciativas, de los diferentes países, en los procesos de cambio institucional se identifican algunos resultados a destacar, entre estos: a) Brasil es el único país en el que las iniciativas reportan la participación en proyectos de ley y lo hacen cinco de las seis experiencias excepto el Movimiento Nossa Salvador; b) el seguimiento a la implementación de leyes sólo es reportado por tres iniciativas de Brasil (Movimento Nossa Ilha Mais Bela, Rede Nossa São Paulo y Rio Como Vamos) y una iniciativa de Colombia (Cartagena Cómo Vamos); y c) en Perú y Argentina el impacto se centra en el cambio de la Agenda pública y de la sociedad civil.

La transformación de la agenda pública ha ocurrido principalmente en el nivel local y en los casos de Brasil y Colombia, sin embargo se observan tres situaciones a destacar: La Rede Nossa São Paulo reporta que logró introducir un tema nuevo en la agenda pública del Estado a nivel nacional; esta misma red logro la introducción de un tema nuevo en la agenda regional mientras que el Movimento Nossa Ilha Mais Bela reporto haber influido en esta agenda por medio de la formulación de programas y políticas públicas; en el caso de Perú, las dos iniciativas encuestadas afirman haber introducido nuevos temas en las agendas regionales de Gobierno, a la vez que Lima Cómo Vamos también reportó su influencia por medio de los programas y políticas.

Figura 39. Impacto de las iniciativas en el cambio institucional por país.

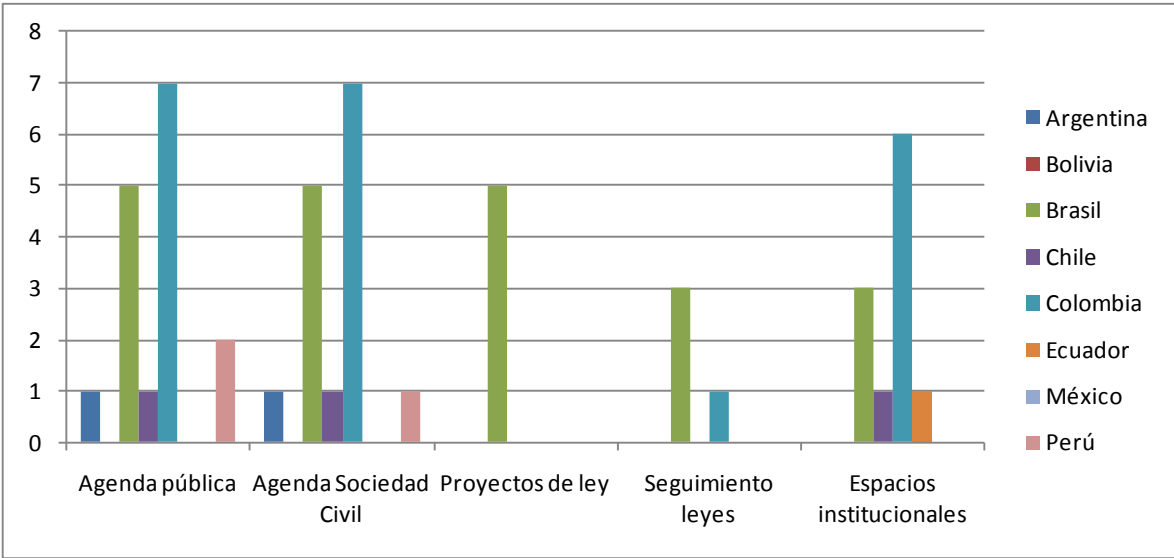
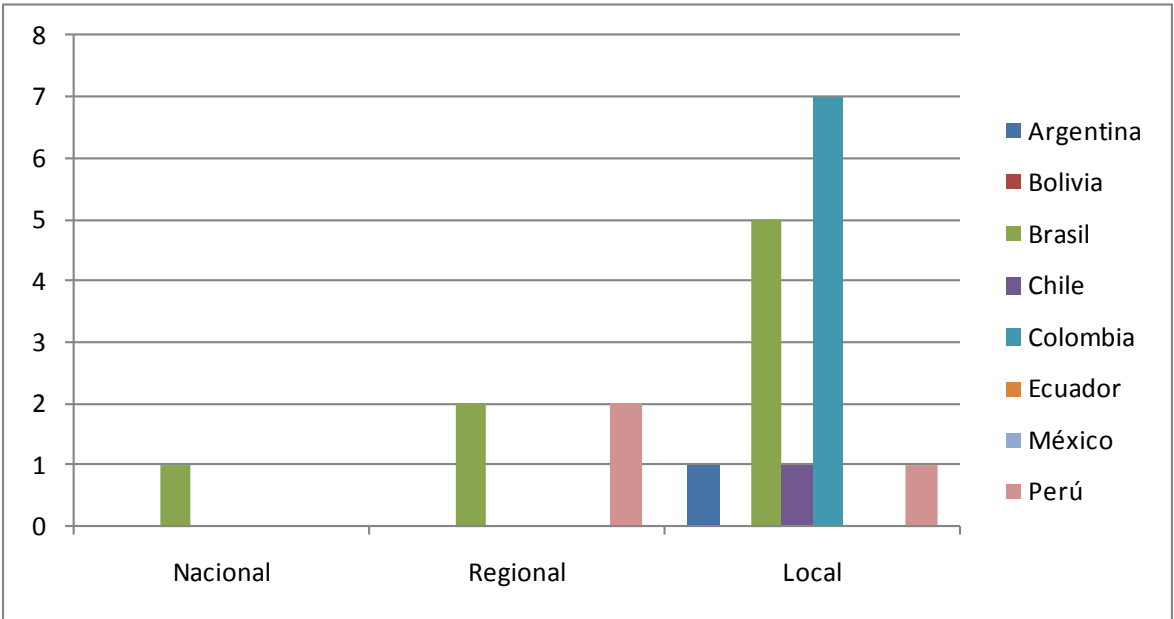
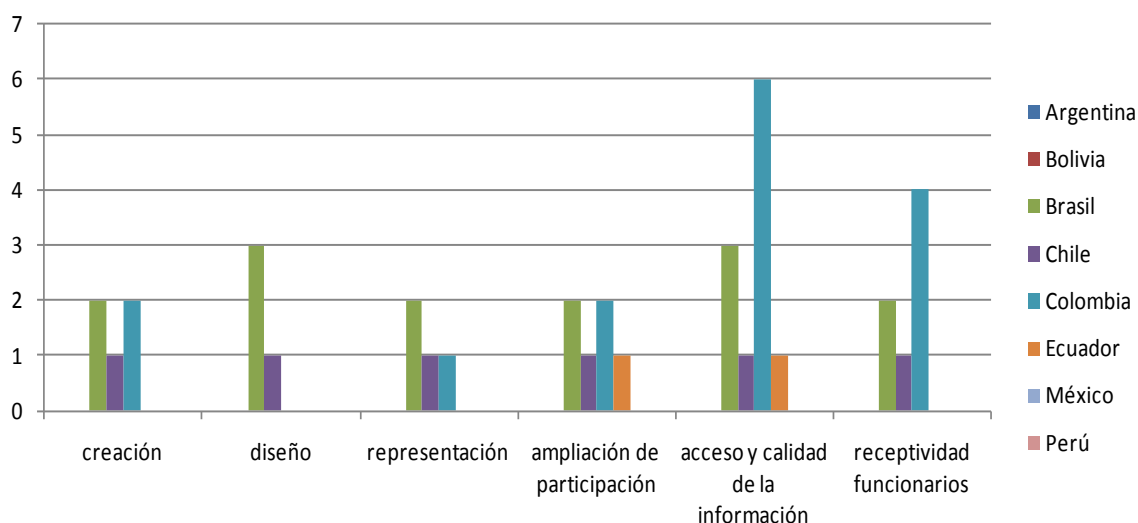


Figura 40. Impacto en la agenda pública según país y nivel de gobierno



Otro tipo de proceso de cambio institucional se da cuando las iniciativas logran transformar la estructura, los procesos o los insumos de los espacios institucionales de participación, en este sentido se encontraron los resultados que se muestran en la figura 42. Se puede afirmar que Brasil, Chile y Colombia son los países en los cuales las iniciativas reportan haber transformado en mayor medida los espacios de participación, destacando el impacto de la mejora de la calidad de la información que reportan la mayoría de las iniciativas de Colombia.

Figura 41. En caso de reportar el impulso a cambios en los espacios institucionales de participación ¿en qué se evidencia esto?



Sobre el segundo tipo de impacto identificado, impacto en la efectividad de las políticas públicas, las iniciativas principalmente han generado información y han participado en procesos institucionales y políticos logrando a partir de esto mejorar la relación entre las políticas públicas y las necesidades ciudadanas, fortalecer la capacidad de decisión de las autoridades y los procesos de planeación (ver figura 43). Estos procesos han ocurrido principalmente en Colombia y Brasil donde algunas experiencias (Rede Nossa São Paulo, Río Cómo Vamos y Barranquilla Cómo Vamos) reportan haber mejorado los distintos factores asociados a la efectividad de las políticas públicas. También se observa que en Perú las iniciativas muestran haber generado mejoras en la relación entre políticas y demandas, y Lima Cómo Vamos reporta incidencia en la capacidad de toma de decisión de las autoridades y los procesos de planeación y que en Chile la Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín registra impacto en dos de estos temas.

En cuanto al tercer tipo de impacto identificado, en la transparencia y la rendición de cuentas, se identifica que las iniciativas tuvieron impacto principalmente en el cambio en el comportamiento y receptividad de los funcionarios (Figura 44), en el manejo y acceso a la información pública (Figura 45) y en prevención de la corrupción, por medio de sanciones y disminución de riesgos (figura 46).

En los temas de rendición de cuentas el impacto de las iniciativas sobre el comportamiento de los funcionarios públicos ha redundado en un mejor desarrollo de los informes de gestión, con una mejor información (además de la posibilidad de verificarla) y en el Movimiento Nossa Teresopolis reporta haber impulsado la creación de un portal de transparencia en el cual el gobierno local está obligado a rendir cuentas en línea. Un

segundo efecto que la acción de las iniciativas ha tenido es el de generar una mayor apertura de los funcionarios públicos a las demandas ciudadanas tanto por medio de procesos dialogo y participación en mesas de trabajo conjuntas como por medio de formar conciencia sobre la importancia de la percepción ciudadana. Es importante destacar que este tipo de cambios sólo se reportan en Colombia, Brasil, Chile.

Figura 42. ¿Las acciones de la iniciativa han incidido en la efectividad de las políticas públicas?

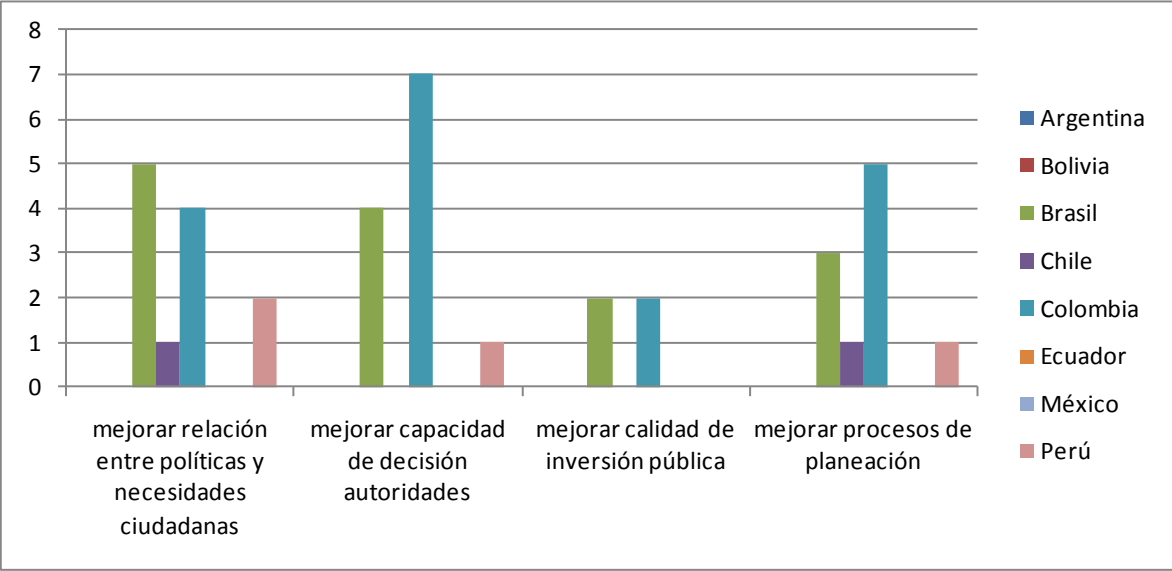
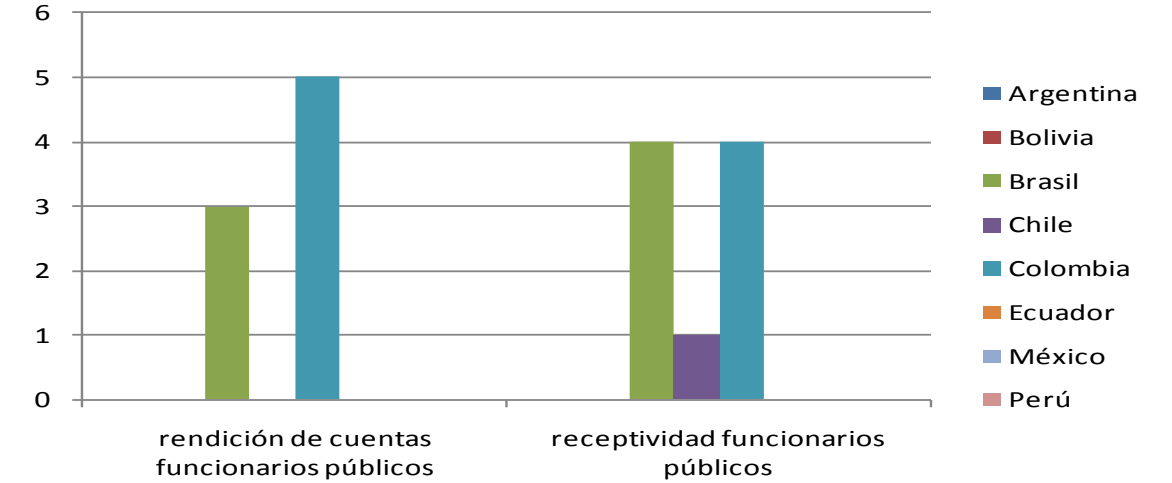


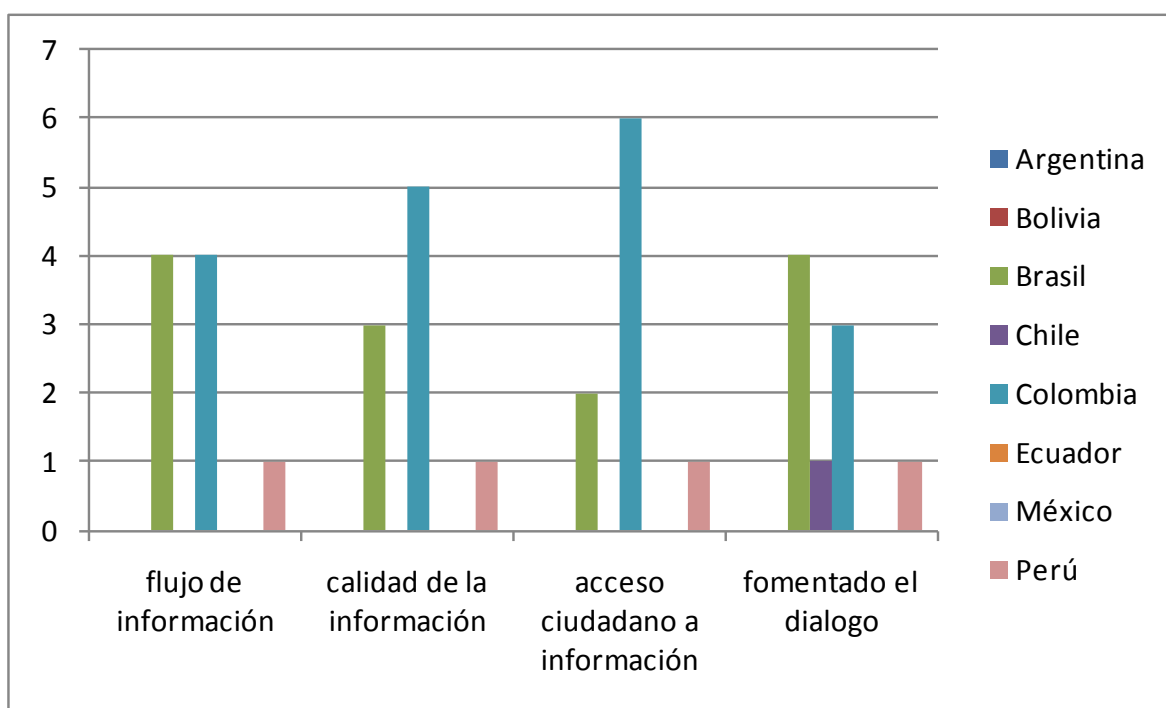
Figura 43. Impacto en la rendición de cuentas.



Las acciones de las iniciativas han ayudado a mejorar el acceso a la información, la transparencia y el dialogo propositivo entre sociedad civil y Estado, se observan los siguientes cuatro resultados: a) las iniciativas reportan haber mejorado el flujo de

información, y el acceso de la ciudadanía a esta, por medio de la generación de indicadores, publicaciones y su diseminación de diferentes medios; b) Del mismo modo reportan la exigencia a las autoridades de reportes con una información de mayor calidad y relevancia; y c) las iniciativas destacan la importancia de su labor al generar espacios de trabajo, dialogo e intercambio de información entre la ciudadanía y la sociedad civil.

Figura 44. Impacto en el acceso a la información.



En cuanto al impulso de sanciones se identificó que esto es reportado por sólo dos iniciativas, por un lado, Bogotá Cómo Vamos que afirma el impulso a sanciones sociales y electorales y, por otro lado, la Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín, impulsando sanciones sociales. Es importante destacar que ninguna a iniciativa reporta haber activado mecanismos institucionales de sanción. A pesar de esta baja incidencia en las sanciones tres iniciativas afirman haber disminuido los riesgos de corrupción por medio de su participación en espacios anticorrupción (Rede Nossa São Paulo), por la importancia del seguimiento realizado por la iniciativa frente al desempeño de los funcionarios (Río Cómo Vamos) y el impulso a la rendición de cuentas (Cartagena Cómo Vamos).

Finalmente, el cuarto tipo de impacto analizado fue el que se da sobre la participación ciudadana, en el cual se obtuvieron los resultados que se muestran en la figura 47. Este tipo de impacto se da cuando las iniciativas realizan acciones encaminadas a fortalecer el compromiso e involucramiento ciudadano, las redes y movimientos sociales, se crean y fortalecen espacios públicos no estatales y se realizan acciones encaminadas a mejorar las capacidades de los ciudadanos para comprender e incidir en el gobierno.



Figura 45. Impacto en prevención de la corrupción.

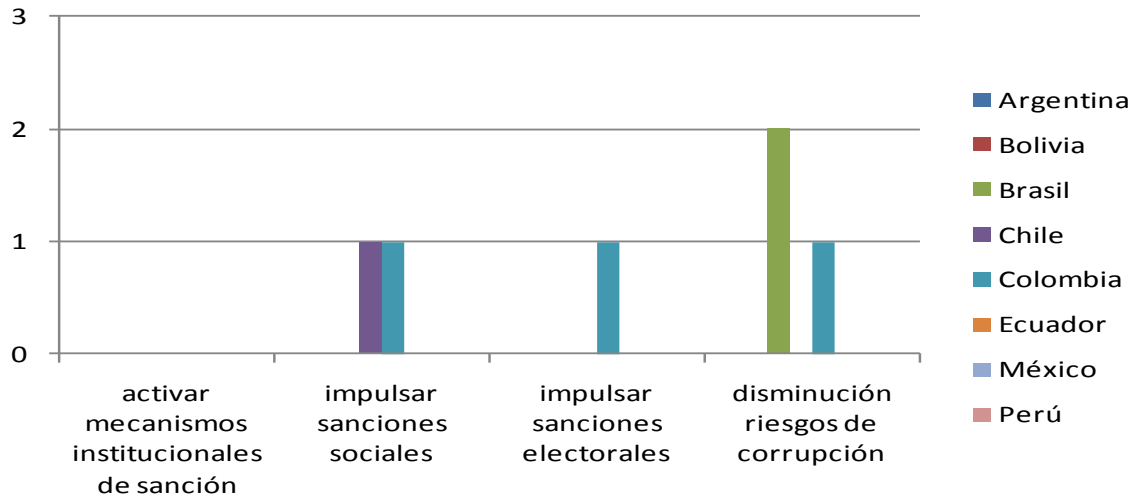
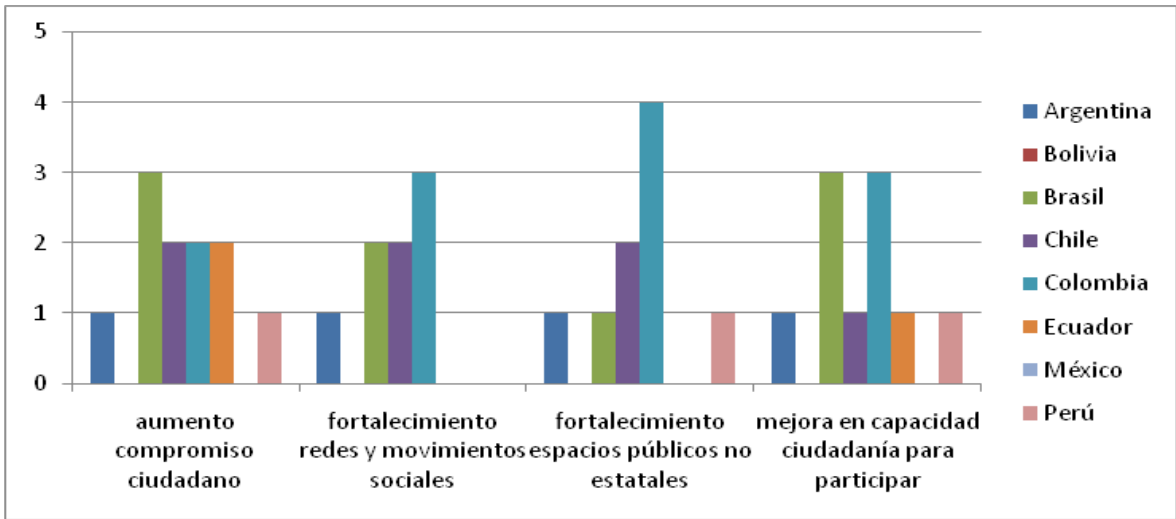
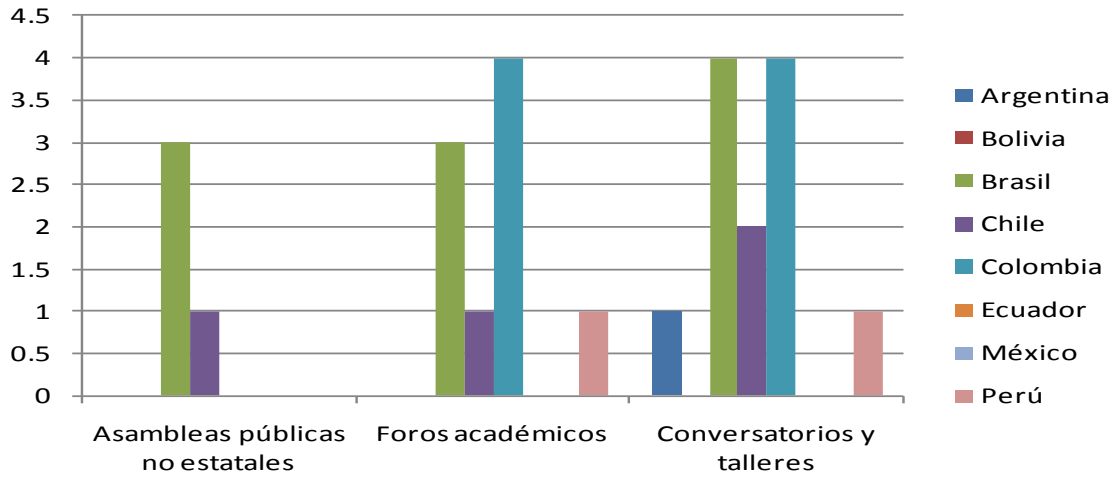


Figura 46. ¿Las acciones de la iniciativa han incidido en la Participación ciudadana?



El fortalecimiento de los espacios públicos no estatales es realizado por medio del impulso a diferentes mecanismos para convocar y debatir las situaciones sociales, según los datos obtenidos (ver figura 48), se identifica que en Brasil y Chile se le asigna gran importancia a las asambleas públicas no estatales, a los foros académicos y a los conversatorios y talleres, mientras que en el caso de Colombia y Perú estos dos últimos tipos de espacios son los más utilizados.

Figura 47. En caso de reportar el fortalecimiento los espacios públicos no estatales de deliberación ¿en qué se evidencia esto?



### **III. Documento Presentación Base de Datos Accountability Social en América Latina**

La base de datos sobre las experiencias de Accountability Social en América Latina, se diseñó basada en la recolección de información acerca de procesos de rendición de cuentas en Latinoamérica y en perspectiva comparada. La búsqueda incluyó a las páginas web de las organizaciones de la sociedad civil de la región, a bibliotecas virtuales como Clacso, Flacso, Scielo, entre otras. Igualmente, se estudiaron bases de datos internacionales como Jstor, Project News, Sage Journals on-line, Springerlink, Taylor and Francis Group, Wiley Online Library, Oxford Journals y Ebsco Electronic Journals; éstas fueron útiles en la medida que cuentan con documentos actualizados sobre investigaciones en asuntos internacionales y sociales especializados; las fuentes de información provienen de diferentes Universidades, Centros de Investigación y Organizaciones no gubernamentales.

En ese sentido, la base de datos contiene dos partes principales. Por un lado, se presenta una modalidad empírica que reúne las experiencias más representativas de los países analizados –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú– de manera individual y además, desde un punto de vista comparado con otros países como México, Estados Unidos, Sudáfrica, India, entre otros. Por otro lado, la base ofrece una modalidad teórica que relaciona a otros países y a sus experiencias de accountability, así como a los temas conceptuales sobre movilización en América Latina y en general.

Con el objetivo de presentar una información más detallada sobre cada experiencia de accountability, se categorizaron los artículos encontrados por temas y subtemas. Las dos grandes categorías de la base de datos contienen una operacionalización diferente, teniendo en cuenta que a partir del proceso inductivo de la revisión de la literatura la búsqueda de documentos permitió encontrar una clasificación eficiente para las diferentes experiencias, las cuales a pesar de encontrarse en un espacio geográfico similar, presentaron características heterogéneas que fueron significativas al momento de sistematizar la información dentro de la base de datos.

#### **1. Clasificación de los textos empíricos.**

La parte empírica contiene los siguientes temas y subtemas:

- Procesos Políticos

Este tema se refiere a las experiencias que se manifiestan y/o están relacionadas con la acción de los representantes políticos mediante arreglos legislativos y constitucionales, así como la vigilancia a los procesos de elección de los representantes elegidos:

- ✓ Legislatura
- ✓ Constitucional

- ✓ Cartillas
- ✓ Electoral
- Presupuesto Participativo

Éste hace alusión a las experiencias sobre la incidencia, manifestación y análisis de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del presupuesto, ya sea regional, local o nacional.

- Servicios

Esta categoría responde a las experiencias encontradas sobre las exigencias de la sociedad acerca de la satisfacción de alguna necesidad, como

- ✓ Educación
- ✓ Salud
- ✓ Servicios Públicos
- ✓ Política Social
- ✓ Otros
- Medio Ambiente

Este tema está relacionado con las experiencias encontradas sobre el medio ambiente y el uso de los recursos y las cuencas.

- Debates Sociedad Civil

Esta tipificación analiza la forma cómo las organizaciones se analizan a sí mismas, esto incluye cómo se caracterizan, cuáles son los conceptos que estudian, la forma cómo ellas representan a la sociedad civil, las estrategias que utilizan y el impacto que generan en la agenda pública.

- ✓ Caracterización
- ✓ Conceptos
- ✓ Contexto Histórico
- ✓ Doble Faz
- ✓ Documentos
- ✓ Estrategia
- ✓ Impacto
- Derechos Humanos

Esta categorización contiene experiencias que se movilizan alrededor de las violaciones a los Derechos Humanos, las víctimas y sus intentos de organización.

- Grupos Vulnerables

Este tema analiza todas las peticiones, movilizaciones de los grupos vulnerables, como:

- ✓ Afrodescendientes
- ✓ Desempleados y Pobres Urbanos
- ✓ Indígenas
- ✓ Jóvenes
- ✓ LGBT
- ✓ Mujeres
- ✓ Niños
- Debates Apertura Democrática

Los debates de apertura democrática hacen alusión a las movilizaciones que tienen relación con las reformas al Estado desde las organizaciones de la sociedad civil.

- Mecanismos

Este tema hace alusión a todos los componentes de participación de las organizaciones, en relación con la democracia directa.

- Planeación Urbana

Esta categoría reúne las experiencias de organizaciones que se movilizan en pro de la planeación urbana.

- Varios

Esta categorización tiene en cuenta las experiencias que cuentan con más de uno de los temas anteriormente mencionados.

Asimismo, dentro de la base de datos empírica se clasificó la vía mediante la cual accedían las organizaciones. La vía de acceso se categorizó entonces en tres caminos. En primer lugar, está la *oferta* que se refiere a las acciones que permite el Estado a las organizaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, se encuentra la *demanda* que hace alusión a las acciones de las organizaciones sociales frente a los diferentes asuntos. Y en último lugar, se creó la categoría de *sinergia*, la cual hace referencia a las relaciones y concordancias entre el Estado y las organizaciones. De la misma forma, se creó una categoría que enseñaba el nivel de las experiencias. Es decir, que éstas se clasificaban según el alcance que tenían, ya fuera nacional, local o regional.

Tabla 4. Recuento por Países Base de Datos Empírica

País	Número de Artículos	Vías	Porcentaje	Nivel	Porcentaje
<b>Argentina</b>	103	Oferta	22%	Nacional	68%
		Demanda	64%	Local	27%
		Sinergia	14%	Regional	5%
<b>Brasil</b>	139	Oferta	30%	Nacional	51%
		Demanda	33%	Local	39%
		Sinergia	37%	Regional	10%
<b>Chile</b>	97	Oferta	39%	Nacional	91%
		Demanda	37%	Local	8%
		Sinergia	24%	Regional	1%
<b>Colombia</b>	50	Oferta	4%	Nacional	70%
		Demanda	62%	Local	30%
		Sinergia	34%	Regional	0%
<b>Ecuador</b>	47	Oferta	4%	Nacional	83%
		Demanda	60%	Local	17%
		Sinergia	36%	Regional	0%
<b>Perú</b>	48	Oferta	14%	Nacional	75%
		Demanda	42%	Local	25%
		Sinergia	44%	Regional	0%
<b>Comparado</b>	52	Oferta	15%	Nacional	92%
		Demanda	54%	Local	6%
		Sinergia	31%	Regional	2%
<b>Total</b>	538	Oferta	48%	Nacional	24%
		Demanda	22%	Local	72%
		Sinergia	30%	Regional	4%

## 2. Clasificación de textos teóricos o de análisis aplicados en otros países.

En segundo lugar, la modalidad de teoría de la base de datos contiene los siguientes temas y subtemas,

- Condiciones de éxito

Esta categoría hace alusión a los factores (políticos, informativos, institucionales, sociales y de sinergia) que facilitan las expresiones de las organizaciones sociales.

- ✓ Político
- ✓ Acceso a la Información
- ✓ Instituciones

- ✓ Sinergia
- ✓ Social
- Doble Faz

Hace alusión a la capacidad de las organizaciones sociales de rendir cuentas a la sociedad civil.

- Estrategias

Este tema recolecta los mecanismos utilizados para alcanzar los objetivos de las organizaciones.

- ✓ Presupuesto Participativo
- ✓ Espacios Transversales
- ✓ Descentralización
- Definición y Discursos

Esta categoría está relacionada con los modos de interpretar las acciones de rendición de cuentas y accountability social. En este sentido, se identificaron aproximaciones teóricas desde los diferentes discursos y sobre definiciones generales de accountability social.

- ✓ Profundización Democrática
- ✓ Prestación de Servicios
- ✓ Gobernanza
- ✓ General
- Impacto y Efectividad

Este tema clasifica los documentos que buscan construir enfoques teóricos y metodológicos para medir el impacto de la participación y el accountability social. Del mismo modo, se incluyeron algunas investigaciones empíricas en contextos externos a Latinoamérica.

- Varios

Esta categorización tiene en cuenta los artículos que cuentan con más de uno de los temas anteriormente mencionados.

Tabla 5. Recuento Base de Datos Teoría

Categoría	Número de Artículos	Artículos por Subtema	Porcentaje
<b>Condiciones de Éxito</b>	24 (24%)	Acceso a Información	38%
		Institucionalización	21%
		Político	17%
		Sinergia	17%
		Social	7%
<b>Definición/ Discursos</b>	47 (48%)	General	11%
		Gobernanza	15%
		Participación	4%
		Profundización Democrática	55%
		Servicios	15%
<b>Doble Faz</b>	7 (7%)	NA	
<b>Estrategias</b>	13 (13%)	Descentralización	16%
		Espacios	38%
		Presupuestos	46%
		Participativos	
<b>Impacto y Efectividad</b>	8 (8%)	NA	

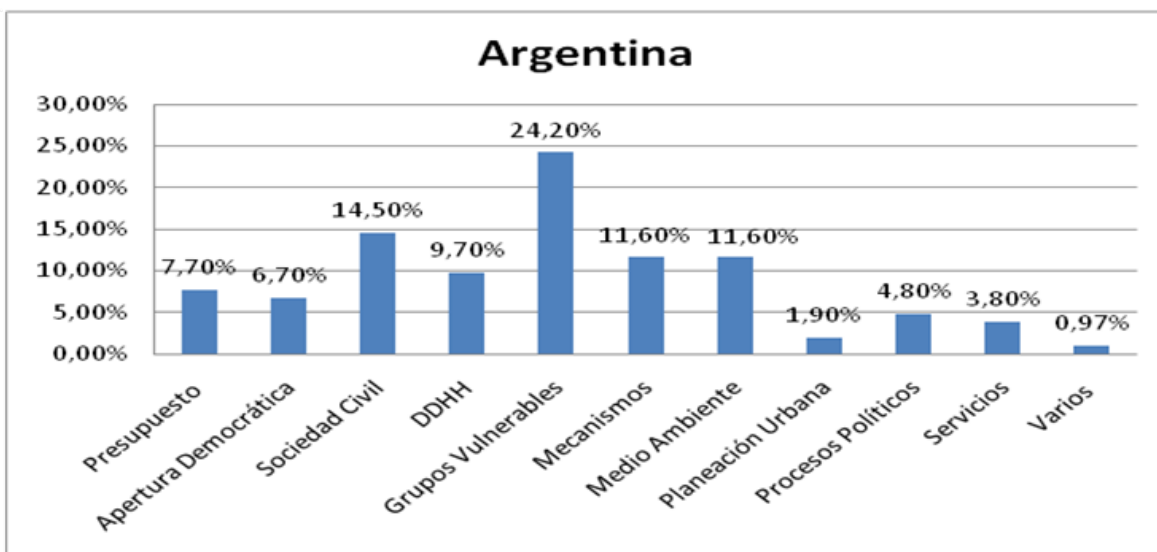
### 3. Caracterización de la base de datos.

La creación de la base de datos con un total de 538 entradas para la modalidad Empírica y 109 para la Teórica; demuestra heterogeneidad en su contenido. Por esta razón, a continuación se encuentra un análisis estadístico por países; en donde se identifican las tendencias más representativas y los temas más relevantes para el análisis académico. Los resultados aquí encontrados están relacionados con la capacidad de las distintas organizaciones de la sociedad civil para captar la atención de la academia y de otros Centros de Investigación, que se especializan en estudiar las condiciones en las cuales se desarrollan estas movilizaciones.

- Argentina: Al analizar el caso de Argentina, es posible reconocer que el tema que es más recurrente dentro de las investigaciones sobre movilizaciones es el de los Grupos Vulnerables. Éste está compuesto en su gran mayoría por experiencias relacionadas con los desempleados y pobres urbanos. Los temas más recurrentes corresponden a las demandas de este grupo, haciendo hincapié en los procesos de movilización y su impacto en la agenda pública.

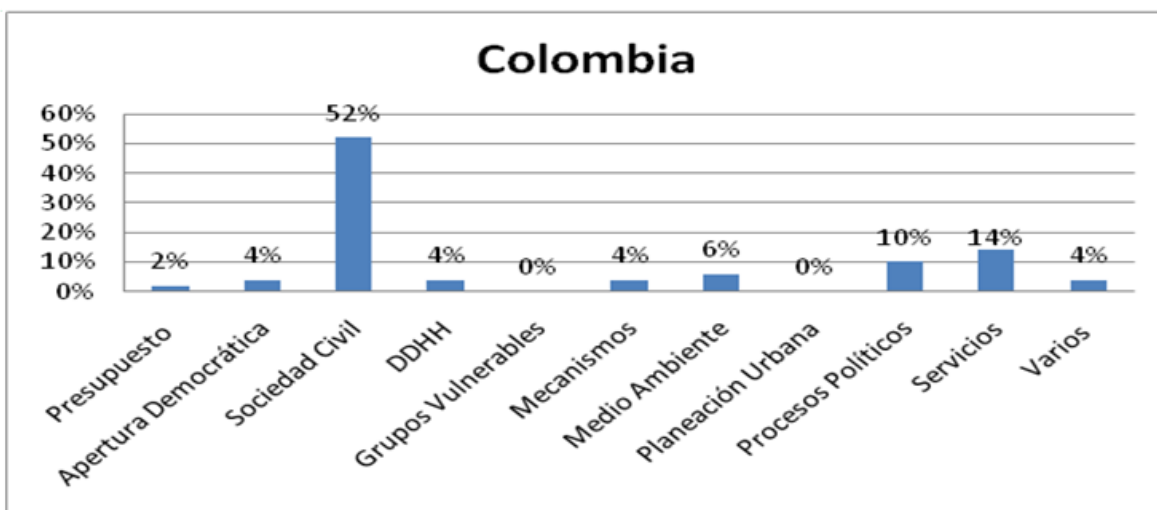


Figura 48. Porcentaje de artículos en Argentina identificado por cada tema.



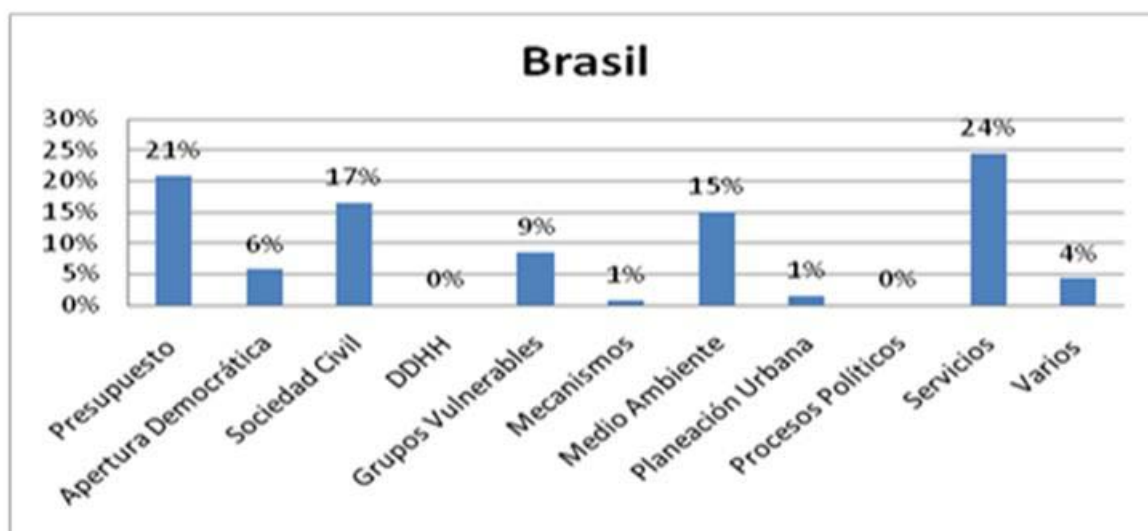
- Colombia: El caso colombiano presenta un porcentaje significativo de documentos relacionados con los Debates de la Sociedad Civil, la vía de acción más común es la demanda y el tema que más se analiza es la caracterización de las organizaciones sociales; esto en un intento por relatar el proceso de formación y consolidación de los movimientos. Asimismo, las experiencias recopiladas sugieren un análisis significativo sobre el impacto de la participación en los procesos de toma de decisiones.

Figura 49. Porcentaje de artículos en Colombia identificado por cada tema.



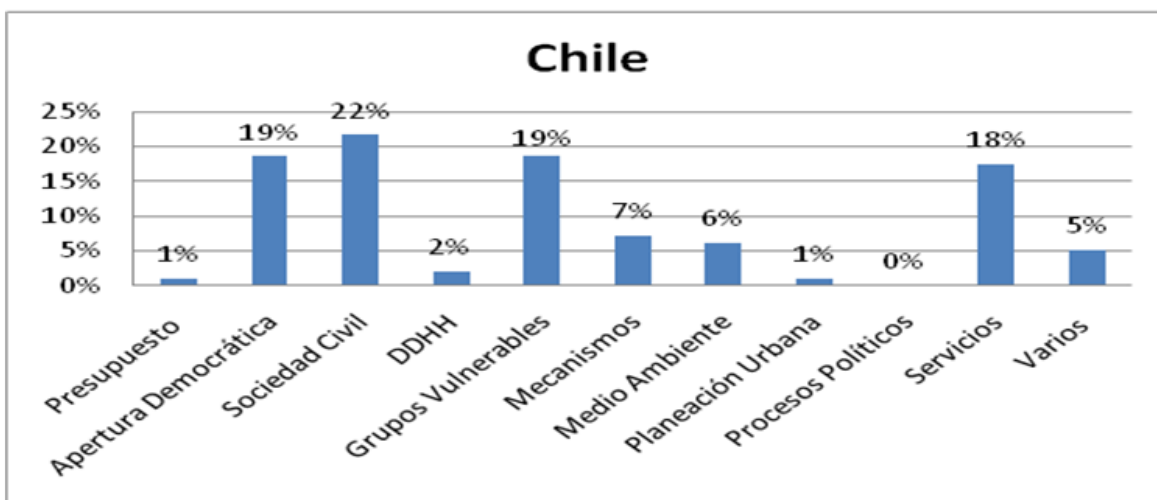
- Brasil: El análisis al caso brasilero indica que los temas con mayor incidencia son los del presupuesto participativo y el de los servicios. La vía más frecuente para el caso del presupuesto es la oferta y en su mayoría los documentos analizan el proceso de presupuesto participativo como eje de configuración de alternativas al desarrollo, al abrir nuevos espacios para participación, con un énfasis significativo en la transparencia y el accountability. Para el caso de los servicios, la sinergia entre el Estado y las organizaciones es la vía que más predomina, los artículos desarrollan esta relación bajo el punto de vista de los servicios.

Figura 50. Porcentaje de artículos en Brasil identificados por cada tema.



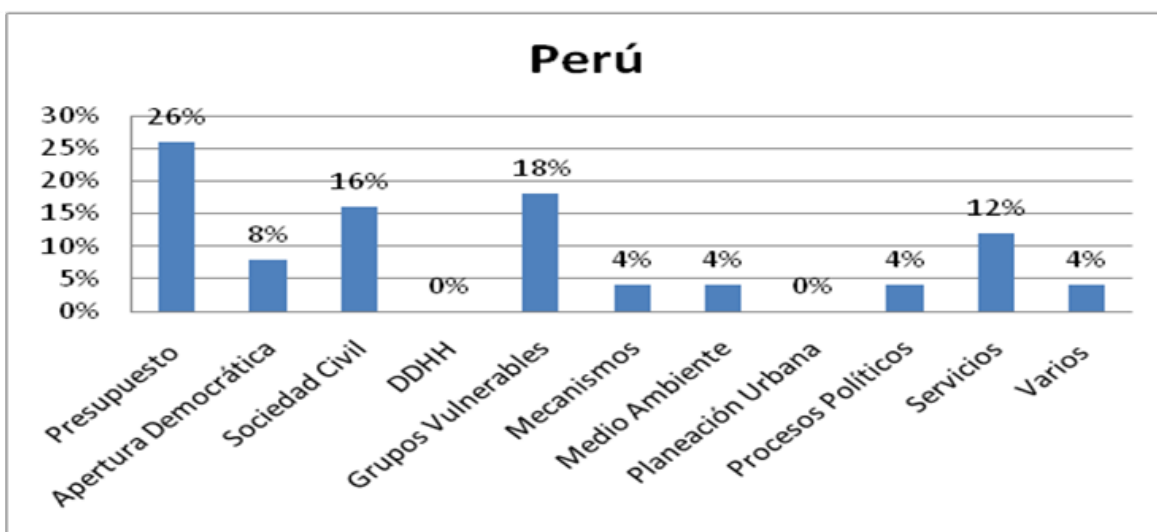
- Chile: Chile demuestra que las experiencias más representativas se encuentran en los Debates de la Sociedad Civil, los Debates de Apertura Democrática y los Servicios. Para los temas sobre la sociedad civil y los servicios, la vía con mayor recurrencia es la demanda de las organizaciones, mientras que para los de apertura es la oferta. Se analizan experiencias, se promueven acciones y se sugieren nuevos marcos de acción.

Figura 51. Porcentaje de artículos en Chile identificados por cada tema.



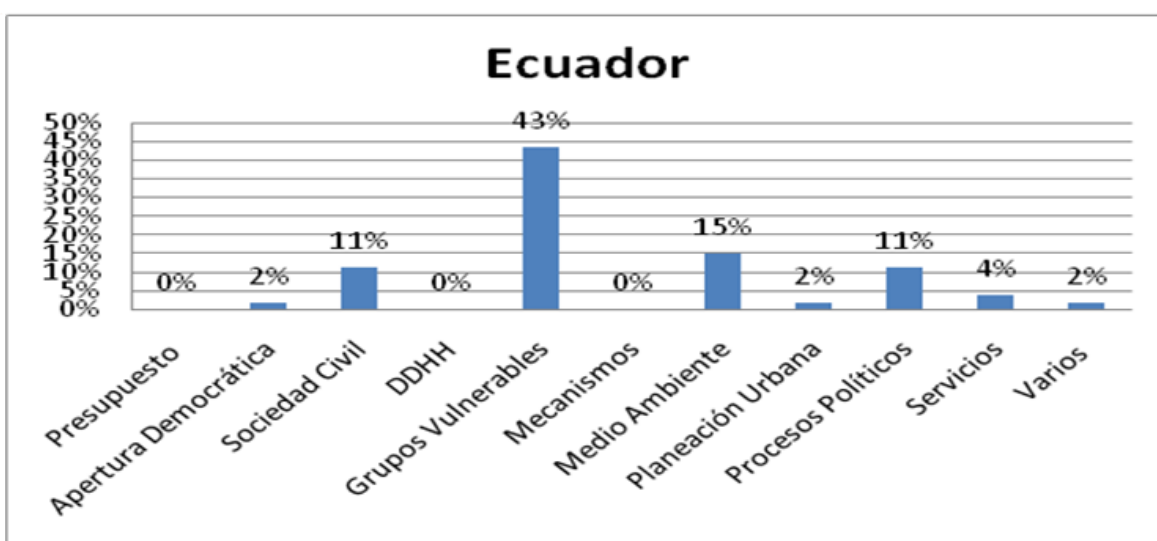
- Perú: El caso peruano presenta una fuerte tendencia a los casos de presupuesto participativo. La vía de acción con mayor recurrencia es la sinergia entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. El análisis está enfocado en los procesos de planificación y presupuesto participativo de los distritos en las regiones peruanas, con el fin de analizar los procesos de concertación para la generación de inversiones que promuevan el desarrollo local. Igualmente el asunto de los grupos vulnerables es un tema clave dentro de la revisión, los documentos con mayor recurrencia están relacionados con la participación de la mujer y los indígenas en la agenda pública.

Figura 52. Porcentaje de artículos en Perú identificados por cada tema.



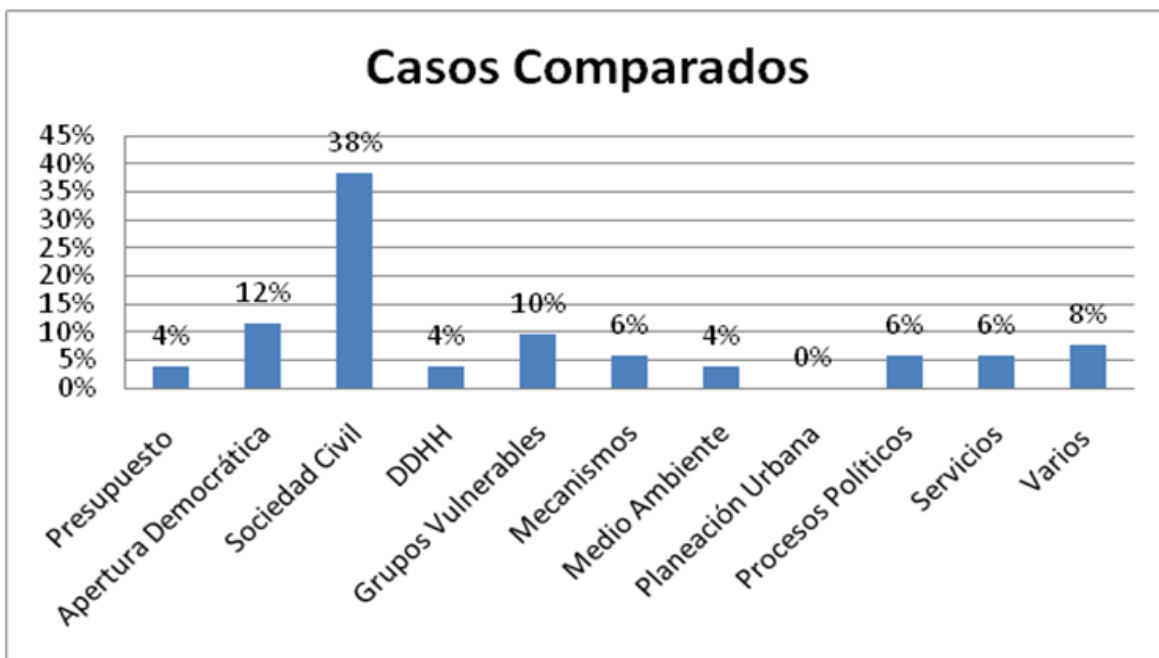
- Ecuador: Las experiencias de movilización en el Ecuador están marcadas por la influencia de los grupos vulnerables dentro de la movilización. El grupo con mayor incidencia en los documentos analizados es el de los indígenas, con vías de demanda. El asunto central de estos artículos radica en el análisis de la relación entre este movimiento y los procesos políticos que afronta Ecuador. Igualmente existe una tendencia sobresaliente en el tema del medio ambiente.

Figura 53. Porcentaje de artículos en Ecuador identificados por cada tema.



- Casos Comparados: Los casos comparados, sugieren que las experiencias más significativas están en los Debates de la Sociedad Civil. La vía que más se ejecuta es la demanda. Las experiencias aquí recopiladas analizan la forma cómo se han constituido las movilizaciones sociales y su impacto en la agenda pública, haciendo énfasis en las transformaciones sociales de las organizaciones y por ende, en el impacto de éstas sobre los procesos políticos nacionales e internacionales. Igualmente, los documentos consignados en la categoría de comparados tienen un análisis significativo acerca de la calidad de la democracia y del accountability en la región andina.

Figura 54. Porcentaje de artículos comparados identificados por cada tema.



## IV. Referencias

Ackerman, John M., Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, México, Auditoría Superior de la Federación. (Cultura de la rendición de cuentas; 9), 2006.

Ackerman, Jhon., “Social accountability. An introduction to the concept and emerging practice”, The world Bank, social development papers. *Participation and civic engagement, paper No 76*, 2004.

Cunill, Nuria., “Responsabilización por el control social”, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Cuaderno de Ciencias sociales 128, Enero

Cunill, Nuria., “la rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”, Trabajo preparado para el I Seminario Internacional “Rendición de cuentas y control ciudadano en entidades territoriales”, 12-13 de Abril del 2007.

Dagnino, Evelina., “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?”, en: Ernesto Isunza y Alberto Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Dagnino, Olvera y Panfichi., *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*, 2006

Evans, Peter., *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, ILSA, 2007.

Goetz, Anne Marie, Rob Jenkins., “Hybrids forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector oversight in India”, en *Public Management Review*, num. 3, vol. 3. 2001.

Goetz Anne Marie and Jenkins., *Reinventing Accountability. Making Democracy Work for Human Development*, New York, International Political Economy Series, Editor: Timothy M Shaw, 2005

Gurza Adrian y Castello Graziela., Los agentes colectivos del control social. La doble faz de la accountability societal: ciudad de México y Sao Pablo., en: Isunza Ernesto y Lavelle Gurza Adrian (coordinadores), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Universidad Veracruzana, CIESAS, 2010

Hernández Andrés., “sociedad civil, control social y rendición de cuentas en la gestión pública. Aproximación conceptual y análisis de experiencias”, Ponencia presentada en el

Evento Internacional “*transparencia en la gestión de lo público*”, Quito 1 al 3 de Octubre – Ecuador, 2008.

Hernández, Andrés., Notas de clase. Sociedad y desarrollo, Bogotá, Cider, 2010.

Hernández y Flórez (2010) gobernanza ambiental, trayectoria institucional, organizaciones sociales en Bogotá: 1991 -2010. Informe de investigación beca ASCDI. Documento sin publicar.

Hevia, Felipe., ¿Qué es la contraloría social?¿qué se puede hacer en Chile? Aclaración Conceptual para iniciar la discusión, Documento borrador preparado para Genera, 2007.

Hevia, Felipe., El caso de la contraloría social, <http://www.fundar.org.mx/pdf/>.

Isunza Ernesto y Alberto J. Olvera (coord.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, CIESAS/UV/MA Porrúa/H. Cámara de Diputados. México, 2006.

Isunza Ernesto y Lavallo Gurza Adrian., “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. Participación, controles sociales y representación” en: Isunza Ernesto y Lavallo Gurza Adrian (coordinadores), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Universidad Veracruzana, CIESAS, 2010,

Kriesi, Hans. “La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político”, en: Dough McAdam. John D. McCarthy, y Mayer N Zald (Edi), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, 1999.

O’Donnell, Guillermo, *Disonancias. Criticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires, Edición Prometeo libros, 2007.

McGee Rosemary and Gaventa John., “Review of impact and effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report”, Prepared for the Transparency and Accountability Initiatives Workshop Institute of Development Studies, October 2010.

Mejia Acosta, Andres., Democratic Accountability and Service Delivery – A Desk Review – International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA, *Institute of Development Studies*, August 2010.

Newell Peter and Wheeler Joanna., “Rights, resources and the politics of accountability: an introduction”, in: Newell Peter, *Rights, Resources and The Politics of Accountability Claiming Citizenship: Rights, Participation and Accountability*, Peter Newell and Joanna Wheeler, August 2006.

Schedler, Andreas., “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, *cuadernos de transparencia* núm. 3, México, 2004,

Smulovitz, Catalina., “Judicialización y accountability social”, trabajo presentado en el XXII International Conference de Latin American Studies Association- Washington D.C. Sep , 2001.

Smulovitz, Catalina., “Organizaciones que invocan derechos sociedad civil y representación en Argentina”, en: Bernardo Sorj y Miguel Darcy de Oliveira, *Sociedad Civil y democracia en América Latina. Crisis y reinención de la política*, Ediciones, Instituto Fernando Enrique Cardoso, Sau Pablo, 2007

Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina (edit)., *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires 2002.

Tarrow, Sidney., “Estado y Oportunidades: La estructuración política de los movimientos sociales”, en: Dough McAdam. John D. McCarthy, y Mayer N Zald (Edi), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, 1999.