

No. 12

Marzo 26 de 2021

ISSN 590-9088

Documentos de Trabajo



## Accountability social y democracia: El caso de la red de ciudades justas, democráticas y sustentables 11400 35.

**Andrés Hernández**

Profesor asociado del Cider, Universidad de los Andes, Bogotá.

**Jorge Florez Herrera**

Project Manager GLOBAL INTEGRITY: Data, Learning & Action for Open Governance

**Accountability social y democracia: El caso de la red de ciudades justas, democráticas y sustentables 1140035.**

**Documentos de trabajo**

No. 12

Edición electrónica

Marzo 26 de 2021

© Universidad de los Andes 2021

**Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo – Cider**

***Andrés Hernández Quiñones***

Profesor asociado

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo – Cider

Universidad de los Andes

**Jorge Florez Herrera**

Project Manager GLOBAL INTEGRITY: Data, Learning & Action for Open Governance

***Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo***

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

**Teléfonos:** 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

<http://cider.uniandes.edu.co>

***Nathalia Franco Borrero***

Directora del Cider

***Roger Rossi Ballesteros***

Gestor de Comunicaciones del Cider

***Luisa Almonacid***

Practicante de Comunicación del Cider

## Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo presentan resultados parciales de investigaciones o consultorías, ensayos y reflexiones académicas, y ponencias presentadas en eventos académicos, que profesores(as) e investigadores(as) del Cider presentan para su divulgación y discusión. Tienen una extensión mínima de 2,000 palabras y una estructura libre. Pueden publicarse en español u otros idiomas. Su público objetivo son académicos, estudiantes y profesionales interesados en las diferentes líneas de investigación del Centro. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider.

Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

\* “Los documentos de trabajo son documentos preliminares de carácter técnico o científico. Usualmente los autores elaboran documentos de trabajo para compartir ideas acerca de un tema o para recibir realimentación previa a una presentación formal con la comunidad científica o para publicar en una revista científica” (Colciencias. 2015. Modelo de Medición de Grupos de Investigación 2015, p. 51).

## Tabla de contenido

Síntesis del texto .....	6
Introducción .....	7
1. ¿Qué es el accountability?.....	8
2. Dimensiones necesarias para un accountability.....	10
2.1 Estándares o reglas claras .....	10
2.2 Acceso a la información y cambio institucional.....	11
2.3 Receptividad y responsabilidad de gobernantes y funcionarios en el ejercicio de la gestión pública.....	13
2.4 Exigibilidad y sanción. La importancia de las sanciones .....	13
3. EL accountability social: Definiendo su naturaleza.....	15
3.1 Tipos de accountability social: Ciudadanos, organizaciones y medios exigiendo rendición de cuentas (información, justificación y sanación).....	17
3.1.1 Iniciativas impulsadas por ciudadanos.....	17
3.1.2 Iniciativas impulsadas por actores o medios de comunicación.....	18
3.2 EL accountability social: Modalidad de participación y representación .....	19
3.3 Estrategia y buenas prácticas del accountability social.....	20
4. Incidencia del accountability social.....	22
5. Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables (RLCJS).....	25
5.1 Rasgos de las iniciativas de accountability social.....	27
5.1.1 Un fenómeno reciente de Elite y plural.....	27
5.1.2 Accountability social en redes y con énfasis en la Planeación y el seguimiento a la administración pública... ..	28
5.2 Nuevas modalidades de representación.....	29
5.3 Disminución de la movilización y diversificación de estrategias.....	30
5.4 Incidencia de las iniciativas de la RLCJS.....	33
5.4.1 Incidencia en políticas públicas.....	34
5.4.2 Incidencia en rendición de cuentas y acceso a la información.....	35
5.4.3 Incidencia en participación ciudadana.....	36
5.5 Relación entre las variables analizadas y la incidencia de las iniciativas de la RLCJS.....	37
5.5.1 Relación entre las características de las iniciativas y el tipo de incidencia reportado .....	37
5.5.2 Relación de las estrategias utilizadas por las iniciativas con la incidencia.....	39
6 Conclusiones .....	42
7 REFERENCIAS.....	44

## Síntesis del texto

Uno de los rasgos de la última década es el crecimiento de iniciativas impulsadas por organizaciones sociales, ONGs, medios de comunicación, movimientos sociales y ciudadanos orientadas a monitorear y evaluar planes, programas y políticas de desarrollo local en las grandes y medianas ciudades de América latina y a exigir rendición de cuentas por los resultados y los desempeños institucionales en la reducción de la pobreza y la generación de bienestar. Una expresión de estas iniciativas es la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Sustentables y Democráticas (RLCJS) que reúne más de 50 iniciativas ciudadanas que promueven el control social y la evaluación a planes de desarrollo y políticas públicas en sus ciudades. Las iniciativas que configuran la RLCJS se inscriben dentro de una tendencia más amplia de emergencia de iniciativas de participación ciudadana centrada en el control y la exigencia de rendición de cuentas en diversas áreas (derechos humanos, salud, educación, medio ambiente).

El presente texto tiene dos propósitos, por un lado, rescatar y utilizar la literatura de AS como una herramienta analítica de utilidad para dar cuenta de la naturaleza de las nuevas iniciativas de participación ciudadana centradas en el control y en la exigencia de rendición de cuentas; y por otro lado, utilizar el marco analítico proporcionado por esta literatura para hacer un análisis de la naturaleza de las iniciativas que forman parte de la RLCJS. Desde esta perspectiva, busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué se entiende por accountability social?, ¿son nuevas formas de democracia participativa o por el contrario son nuevas modalidades de representación política?, ¿cuáles son los rasgos que definen estas iniciativas?, ¿Cuál es la incidencia de estas iniciativas en las políticas públicas, la gestión pública y la democracia a nivel local?, ¿qué condiciones determinan su éxito o fracaso?

## Introducción

Uno de los rasgos de la última década en América Latina es el crecimiento de iniciativas impulsadas por organizaciones sociales, ONGs, medios de comunicación, movimientos sociales y ciudadanos orientadas a monitorear y evaluar planes, programas y políticas de desarrollo local en las grandes y medianas ciudades y a exigir rendición de cuentas por los resultados y los desempeños institucionales en la reducción de la pobreza y la generación de bienestar (Hernández y Arciniegas 2011; Isunza y Olvera 2006). Una expresión de estas iniciativas es la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Sustentables y Democráticas (RLCJS), que se configura como un espacio que reúne más de 50 iniciativas ciudadanas que promueven el control social y la evaluación a planes de desarrollo y políticas públicas en sus ciudades. Las principales líneas de acción de estas iniciativas son: i) la construcción de indicadores ciudadanos y el acceso a la información pública; ii) la realización de encuestas de percepción de la calidad de vida; iii) el monitoreo y la incidencia en las políticas públicas, iv) la participación ciudadana, y v) la inclusión de distintos y diversos sectores y actores de la ciudad.

Estas iniciativas se inscriben dentro de una tendencia más amplia de emergencia de iniciativas de participación ciudadana centradas en el control y la exigencia de rendición de cuentas en diversos temas. Como resultado de esto han surgido avances teóricos y empíricos sobre “accountability social” (AS) que pretenden dar cuenta de la naturaleza de esta nueva modalidad de participación ciudadana en el seno amplio y heterogéneo de expresiones de la sociedad civil. Autores como John Ackerman, Ernesto Isunza, John Gaventa, Johnatan Fox representan algunos de los pensadores más importantes dentro de esta literatura.

El presente texto tiene dos propósitos, por un lado, rescatar y utilizar la literatura de AS como una herramienta analítica de utilidad para dar cuenta de la naturaleza de las nuevas iniciativas de participación ciudadana centradas en el control y en la exigencia de rendición de cuentas; y por otro lado, utilizar este marco analítico para hacer un análisis de la naturaleza de las iniciativas que forman parte de la RLCJS<sup>1</sup>.

Las preguntas centrales de este texto son, por un lado, de carácter teórico ¿qué se entiende por AS?, ¿cuáles son las dimensiones necesarias para que sea efectivo?; y ¿cómo se puede analizar su incidencia en el desarrollo? y por otro lado, de análisis aplicado, sobre la naturaleza de las iniciativas de la RLCJS como: ¿cuáles son los rasgos que definen a estas iniciativas?; y ¿cuál es la incidencia de estas iniciativas en las políticas públicas, la gestión pública y la democracia local?

Para dar cuenta de estos dos propósitos, el texto se estructura en seis secciones: primero, se presenta una definición del AS que enfatiza su papel para controlar el poder y su carácter relacional dentro de la democracia representativa; segundo, se exponen cuatro dimensiones necesarias (aunque no suficientes) para que el AS sea efectivo; tercero, se presentan algunas de las temáticas que han concentrado la atención de la literatura del AS para dar cuenta de su naturaleza, incluyendo las estrategias que utilizan estas iniciativas; cuarto, se expone una tipología de su posible incidencia en las políticas públicas y la democracia; quinto, luego de presentado el marco analítico, se aborda la naturaleza y la incidencia de las iniciativas que forman parte de la RLCJS; y finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

---

<sup>1</sup> Para esto se construyó una encuesta que se aplicó a 33 de las 50 iniciativas de la RLCJS en 8 países. La encuesta abordó las siguientes dimensiones: a) la caracterización; b) la identificación de sus prácticas, temas y características; c) las estrategias utilizadas; y d) la incidencia de las iniciativas. La aplicación de la encuesta se realizó virtualmente entre marzo y Junio de 2011.

## 1. ¿Qué es el accountability?

El accountability busca controlar el poder. En esta dirección, la literatura contemporánea de accountability (Goetz y Jenkins 2001, Goetz, 2005, Ackerman, 2004, 2005, Schedler 2004) identifica tres temas centrales para definir la naturaleza de los fenómenos y relaciones a los que se refiere el concepto: a) no sólo se refiere a rendir cuentas como un acto voluntario y obligatorio, sino a un conjunto de actores que exigen rendición de cuentas en ejercicio de sus derechos y capacidades; b) hace referencia a “tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler 2004:13); y c) da cuenta de un entramado de relaciones de control y supervisión en el que intervienen múltiples agentes sociales, estatales y privados a nivel local, nacional e internacional redefiniendo las relaciones entre el Estado, la sociedad y los agentes privados.

En su significado básico el accountability hace referencia a la obligación y responsabilidad de quienes tienen el poder, sea un actor estatal o un privado con funciones públicas, de informar y explicar sus acciones, programas, políticas y desempeños a otros actores estatales, o sociales, con facultades legales y/o derechos para exigir rendición de cuentas e imponer sanciones en caso de violación de la ley. El accountability hace referencia a relaciones de poder que se dan en un marco de derechos y obligaciones (Ackerman 2004, Mejía 2010, Schedler 2004).

El término accountability se puede asociar con el concepto de rendición de cuentas, sin embargo, como señala Schedler (2004) es preciso hacer dos aclaraciones: la primera, la noción de accountability a diferencia de la rendición de cuentas conlleva un sentido claro de obligación de gobernantes, funcionarios y empresas de informar y justificar sus acciones y políticas, no se trata de un acto voluntario de estos actores de rendir cuentas por virtud y voluntad propia; y la segunda, el concepto de accountability incluye también la exigencia de cuentas por derecho, enfatiza el derecho a exigir cuentas.

El accountability incorpora tres maneras diferentes de controlar el poder: la obligación y responsabilidad de informar, dar datos, narrar en público las decisiones; la obligación de justificar, explicar, dialogar, escuchar y el derecho de exigir cuentas y la capacidad (del Estado y de la sociedad) de sancionar cuando se incumple la ley o se tienen malos desempeños. Como señala Schedler:

*Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder (2004:13).*

Estas dimensiones hacen referencia a diferentes tipos de relaciones entre el Estado y la sociedad: a) se trata de relaciones basadas en la obligación y la responsabilidad de información y explicación por parte de agentes con poder (representantes públicos y privados con funciones públicas) y en el derecho de la ciudadanía a la información; b) son relaciones que encierran procesos y dinámicas de diálogo y negociación entre diferentes actores estatales y sociales en la esfera pública (Schedler 2004:15), la rendición de cuentas se refiere a procesos de diálogo y deliberación que se derivan de la exigencia de explicación, de las dinámicas permanentes de crítica y de disputa y/o juicio frente a las decisiones públicas por parte de la ciudadanía y de sus

organizaciones. La exigencia de rendir y la obligación de rendir cuentas se convierten en dispositivos de presión para que el poder dialogue, delibere y negocie con la ciudadanía y la sociedad civil, si quiere ser legítimo. La exigencia de cuentas implica supeditar el poder no sólo al imperio de la ley (la obligación de informar) sino también al imperio de la razón pública (la responsabilidad y obligación de justificar sus actos); y c) se trata de relaciones que contemplan sanciones cuando se abusa del poder, se cometen irregularidades e ilícitos o se tienen malos desempeños en las funciones públicas. El control del poder solo es posible si existen sanciones, amenaza de coacción y uso de la fuerza legal o legítima. El espectro de las sanciones es muy amplio, y es necesario activar las diferentes modalidades para evitar el abuso del poder en sus diferentes formas: la malversación de fondos, el soborno, el uso de información privilegiada para ganar posiciones y contratos, etc.

Finalmente, la definición adoptada de *accountability* destaca la consecuente “multiplicación” de las relaciones de *accountability* entre actores estatales y privados sujetos de control y obligados a rendir cuentas, y actores sociales y estatales que exigen rendición de cuentas basados en derechos y en facultades legales. El conjunto de actores y mecanismos que exigen rendición de cuentas se puede identificar utilizando la metáfora espacial en *accountability* vertical y horizontal (O’Donnell 1996), transversal o diagonal (Isunza 2006, Goetz y Jenkins 2001), y sumarle a esta división el AS (Peruzotti y Smulovitz 2002).

***Accountability vertical.*** Hace referencia a las elecciones que son los dispositivos clásicos de exigencia de rendición de cuentas en las democracias modernas y se vienen consolidando en forma estable en las democracias de países en desarrollo. Las elecciones dan al ciudadano poder para establecer dos tipos de relaciones de *accountability*: fijan un mandato basado en las propuestas electorales; y pueden premiar o sancionar a los políticos según el desempeño en el ejercicio de gobierno.

***Accountability Horizontal.*** Hace referencia a la existencia de “agencias estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell 1998).

Existen dos tipos de agencias que practican el *accountability* horizontal. Por un lado, las denominadas de balance, integradas por los tres grandes poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por otro lado, las agencias de mandato específico desarrolladas recientemente (como contralorías, procuradurías, defensorías, institutos de acceso a la información, etc.) que cuentan con un mandato, pues no se establecieron para regular el balance entre poderes del Estado, sino para controlar amenazas específicas como la violación de derechos, el incumplimiento de la ley, la corrupción y el uso inadecuado de los recursos públicos (Payne, Zovatto, Carrillo, y Allamand 2006).

***Accountability Transversal.*** Se refiere a los mecanismos creados por el Estado pero que están diseñados para que la sociedad participe en la formulación, implementación y evaluación de políticas, exija rendición de cuentas y defienda sus derechos (Isunza 2006, Goetz y Jenkins 2001). Son dispositivos transversales porque van desde el Estado hasta la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de organizaciones sociales y ciudadanos que no representan pero si ejemplifican las cualidades de una ciudadanía activa (Isunza 2006). 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, en tanto se configuran como nuevas modalidades de representación política (Gurza e Isunza, 2010).

**Accountability social.** Hace referencia a iniciativas, prácticas y dispositivos de control no electoral impulsados por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o medios de comunicación para exigir rendición de cuentas, vigilar y evaluar el desempeño de los políticos, funcionarios y empresas privadas que manejan recursos públicos (Smulovitz 2001). El AS se utiliza para dar cuenta del surgimiento y/o fortalecimiento de movimientos sociales, asociaciones cívicas, ONGs, medios de comunicación, periodismo de investigación e iniciativas ciudadanas, que orientan su acción a controlar, vigilar y exigir una mayor transparencia y rendición de cuentas a los agentes gubernamentales, y privados que manejan recursos públicos, por las acciones y políticas que impulsan. Peruzzotti y Smulovitz (2002) utilizan este concepto para describir la movilización social, acción colectiva y activismo ciudadano en torno a la rendición de cuentas, la transparencia, la denuncia, el control y la vigilancia de actos gubernamentales y de privados que generar externalidades negativas en el desarrollo.

## 2. Dimensiones necesarias para un accountability

El accountability alcanza su mayor efectividad para garantizar derechos, mejorar el desempeño de los gobiernos y la provisión de servicios, fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y modificar las relaciones asimétricas de poder, cuando convergen las siguientes cuatro dimensiones: estándares, acceso a la información, receptividad y exigibilidad o capacidad de sanción (Schedler 1999, Ackerman 2004; Mejía 2010).

### 2.1 Estándares o reglas claras

Un primer elemento para un accountability efectivo es que las relaciones entre actores estatales y sociales estén basadas en un conjunto de referentes y reglas de juego formales que proporciona una base legal para organizar, promover y sancionar en forma efectiva los vínculos de rendición de cuentas. La función de estos estándares es establecer vínculos claros de obligaciones, responsabilidades y derechos entre los agentes responsables de rendir cuentas y los agentes que las exigen.

Para que estos estándares sean efectivos se requiere de leyes y normas que definan: a) obligaciones, responsabilidades y derechos; b) responsables y los compromisos; y c) sanciones y mecanismos para hacer exigibles los derechos. Cuando las reglas están bien definidas constitucional y legalmente su efectividad depende de la capacidad de los actores y de sus expectativas e incentivos. Los agentes sociales activan mecanismos informales de accountability como movilizaciones, protestas sociales y generación de escándalos públicos para defender estándares, para exigir su construcción o para promover la proclamación de derechos ciudadanos.

## 2.2 Acceso a la información y cambio institucional

Un segundo elemento para que el accountability sea efectivo es la existencia del derecho a la información (DI). La literatura sobre DI incluye dimensiones sin las cuales no se entiende su naturaleza, sus implicaciones y sus desafíos, siguiendo a (Merino, 2007): a) el DI implica el reconocimiento de un principio normativo aceptado y válido en todo Estado democrático, que reconoce a los ciudadanos como titulares del derecho al acceso a la información y a la documentación pública como parte de la libertad de expresión y opinión (Ackerman y Sandoval 2005); b) el DI establece la obligación de las autoridades y funcionarios a actuar bajo los principios de publicidad y transparencia y difundir proactivamente (transparencia activa) la información garantizando su calidad, confiabilidad y comprensión; c) el DI para ser una práctica real implica el impulso de transformaciones en la administración pública como la promoción y el desarrollo de cambios organizacionales y el incentivo a la formulación de políticas que hagan realidad este derecho mediante la generación, organización y difusión de información de un modo veraz y confiable. Para que exista una gestión pública transparente no basta con la garantía de la libertad de expresión y la existencia de medios de comunicación, se requiere de políticas públicas de transparencia y probidad que la hagan efectivo, así como de una “revolución organizacional”; y finalmente, d) el DI requiere de actores estatales y sociales que exijan su cumplimiento por medio de mecanismos institucionales (derechos de petición, requerimientos, audiencias públicas) y mecanismos informales.

En las siguientes líneas nos referimos solo a dos de las cuatro dimensiones mencionadas con el propósito de explicar su naturaleza e importancia para el accountability: a) la primera, el acceso a la información pública como un derecho fundamental vinculado a la libertad de prensa y a la participación activa de la ciudadanía en el control del poder; b) la segunda, la distinción entre transparencia como política pública y cambio organizacional y la transparencia como el reconocimiento del principio del DI.

### *El acceso a la información como derecho fundamental.*

El derecho de acceso a información pública es considerado un componente fundamental de la libertad de expresión. Este derecho fue reconocido por primera vez en 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 19 señala que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19)”.

De esta manera como señala John Akerman, “las libertades de expresión y de opinión no sólo tienen que ver con la autonomía personal o con el derecho de los individuos a expresar sus ideas. Este tipo de libertades también “aspira a asegurar a los receptores la posibilidad de apreciar la más diversa variedad de puntos de vista en torno a un tema determinado (Ackerman 2010:13)”

El derecho a la información representa según Mark Bovens la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales caracterizados en los textos clásicos de T.H. Marshall:

“Mark Bovens (2002) va aún más lejos en su argumentación. De acuerdo a este autor, debemos conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales caracterizados en los textos clásicos de T.H. Marshall. En el umbral del fin de la era industrial y con el advenimiento de la “sociedad de la información” el mundo

necesita ajustar sus marcos constitucionales con objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información. En este punto el autor hace una distinción crucial entre transparencia definida como una cuestión de “higiene pública” y los derechos a la información como un asunto de ciudadanía

“Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales (Akerman 2010:14)”.

Los derechos a la información si bien incluyen la libertad de expresión, la rebasan y deben ser vistos también como partes esenciales de los derechos básicos de participación política y de la exigencia de rendición de cuentas. Son una condición necesaria para la participación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, deja claro que el derecho a la información es una condición necesaria para que los ciudadanos participen, ejerzan control sobre los gobernantes y garanticen una gestión pública transparente: “La Asamblea General de la OEA (Organización de Estados Americanos) en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, para una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”<sup>2</sup>.

Una resolución de la Corte Suprema de la India de 1981, citada por Alasdair Roberts sobre el derecho a la información sostiene que:

Cuando una sociedad haya decidido aceptar a la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo... Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hacer de esta democracia realmente efectiva y participativa. (S.P. Gupta v. Union of India, 1981 citado en Roberts, 2001: 262)

De esta manera, la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la participación deben ser vistas como libertades positivas es decir como condiciones para la realización plena del ser humano, como valores de la ciudadanía activa sin los cuales no será posible el desarrollo de un accountability social efectivo y autónomo.

---

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos humanos (CIDH). Caso Claude Reyes vs. Chile, párr. 84. El principio N° 19 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de octubre de 2000, precisa que “[s]in esta información (la que obra en poder del Estado) no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental

### *La distinción entre transparencia como acceso a la información y transparencia como política pública y cambio organizacional*

El acceso a la información encierra otra dimensión adicional al reconocimiento constitucional y legal del DI: el desarrollo de cambios e incentivos institucionales y organizacionales en las agencias públicas y los agentes privados que manejan recursos públicos como condición necesaria para garantizar en forma efectiva el derecho a la información y la transparencia. De esta manera se requiere de políticas públicas de transparencia e incentivos que impulsen una verdadera revolución de la forma en que la administración pública en todos los niveles de gobierno produce, registra, distribuye, archiva y publica información (Merino 2007) y un cambio en las responsabilidades y obligaciones de las empresas privadas de producir información.

## 2.3 Receptividad y responsabilidad de gobernantes y funcionarios en el ejercicio de la gestión pública

Un tercer elemento para que el accountability sea efectivo es la receptividad, que se refiere a los incentivos y valores que llevan a los funcionarios y políticos a rendir cuentas acorde a las demandas ciudadanas y estándares legales (Mejía, 2010). La receptividad puede expresarse de tres formas: a) la presencia de incentivos tangibles o intangibles para los funcionarios, como el prestigio o los beneficios para sus carreras profesionales (Peruzzotti, y Smulovitz, 2002); b) el desarrollo de una ética de servicio público en la que la rendición de cuentas se considera valiosa por sí misma, o de manera instrumental para alcanzar metas institucionales o transformar comportamientos organizacionales; y c) el aumento de la sensibilidad de los funcionarios frente a las voces ciudadanas y una mayor cercanía con el ciudadano por medio de la apertura de oficinas públicas en zonas apartadas y de difícil acceso o el diseño de políticas en esa dirección (Transparencia Internacional 2002).

## 2.4 Exigibilidad y sanción. La importancia de las sanciones

La existencia de mecanismos y facultades de sanción constituye una de las condiciones más decisivas y controvertidas para promover un accountability efectivo y presionar por una gestión eficaz de bienes y servicios (Schedler 2004; Mejia, 2010). En las democracias modernas el mecanismo de exigencia de rendición de cuentas más conocido son las elecciones, sin embargo, las elecciones son un dispositivo insuficiente para transformar los sistemas de gobierno cuando tienen malos desempeños y para modificar las asimetrías de información entre políticos y funcionarios y los ciudadanos. Otro dispositivo de exigencia de rendición de cuentas son los mecanismos de accountability horizontal como el poder legislativo y judicial y las agencias estatales autónomas de mandato específico que están dotadas legal y formalmente con facultades para vigilar y sancionar a los políticos, funcionarios públicos y empresas que actúan por fuera de la ley, sean responsables de actos de corrupción o tengan pobres desempeños y resultados.

La existencia de instituciones estatales independientes como Ministerios Públicos, Contralorías, Institutos de acceso a la información, entre otros, dotados con facultades, poderes y herramientas legales de sanción y

control son una condición necesaria más no suficiente para la efectividad del accountability. 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 de gobernantes de turno o de intereses políticos, privados y clientelares, la débil coordinación entre agencias estatales, la escasa capacidad para utilizar las herramientas legales que tienen, 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, estar dotadas de poderes, funciones e instrumentos legales (O'Donnell 1978).

Por otro lado, las políticas públicas de probidad y transparencia y las políticas de lucha contra la corrupción formuladas e implementadas por los gobiernos también enfrentan limitaciones en tanto se han centrado en fortalecer y modernizar el “lado de la oferta estatal (Berthin 2011:19)”. Los diseñadores de estas políticas en la región han considerado que la efectividad de estas políticas depende de la capacidad del Estado y de la interacción y coordinación eficaz entre las agencias que lo componen. Por un lado, se asume la premisa que los “diferentes poderes y niveles de gobierno, juegan un papel importante en asegurar el control y equilibrio de los poderes públicos”; y por otro lado, se presume que “los procedimientos administrativos y controles internos, los requerimientos de auditorías y la aplicación de la ley (a través de contralorías, tribunales y la policía” son medios y enfoques efectivos “de arriba hacia abajo” para mejorar la rendición de cuentas, prevenir y sancionar la corrupción. A pesar de los avances, el conjunto de estos dispositivos estatales han mostrado limitaciones y debilidades mostrando escasos resultados y avances en la lucha contra la corrupción

Esta nueva ola de políticas públicas de lucha contra la corrupción en la región desconoce el peso y la importancia de los dispositivos de AS y las sanciones sociales y culturales que estas impulsan. De esta manera, en el seno de las elites de funcionarios que diseñan las políticas anticorrupción se sigue desconociendo una tendencia creciente de innovación democrática en la rendición de cuentas, esta tendencia se refiere a la emergencia y uso cada vez mayor de dispositivos de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía, las organizaciones sociales y los medios de comunicación como son las denuncias, quejas, acciones legales (judiciales y administrativas), protestas, marchas y movilizaciones y presiones mediáticas. Estos mecanismos suelen remplazar, complementar o desafiar a los mecanismos y dispositivos de exigibilidad desplegados por las agencias estatales (Hernández y Arciniegas 2011, Isunza y Olvera 2006, Peruzzotti y Smulovitz 2002, Goetz 2005). Estos mecanismos legales, mediáticos y sociales formales e informales de accountability se activan cuando los agentes sienten frustración e indignación ante la incapacidad de las agencias de control para sancionar la corrupción, ante la inefectividad de los gobiernos para mejorar los servicios y garantizar acceso a recursos o cuando se incrementan los niveles de información, organización y conciencia ciudadana. Este nuevo fenómeno de incremento del accountability social ha llevado a que se preste más atención al “lado de la demanda de la gobernabilidad democrática”:

Recientemente, se ha prestado mayor atención a mejorar el “lado de la demanda (demand side)” de la gobernabilidad democrática. Es decir, fortalecer la voz y la capacidad de los ciudadanos para exigir directamente una mayor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y proveedores de servicios. El énfasis en

este enfoque está en los actores fuera del Estado, quienes ejercen control y vigilancia a actores gubernamentales dentro de los tres poderes del Estado y a nivel nacional, regional y local. Esto incluye a la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, así como a medios de comunicación independientes, organizaciones de control, y centros de investigación influyentes y/u organizaciones de investigación. Por lo tanto, las iniciativas para mejorar la habilidad de los ciudadanos y grupos de interés de interactuar estratégicamente con funcionarios públicos y legisladores (diseñadores de políticas), de una manera más informada, directa y constructiva, han estado recibiendo más atención y apoyo. Esto refleja un cambio cada vez mayor a temas de gobernabilidad democrática con relación a la formulación de políticas públicas, empoderamiento y participación ciudadana, todos los cuales forman la base para la auditoría social (Gerardo Berthin 2011:20. Documento PNUD) .

La evidencia muestra, entonces, que para que exista un “enforceability efectivo” que presione por mejores desempeños y resultados, se requiere de 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. Hay que señalar, sin embargo, que la interacción y cooperación debe hacerse entre agencias estatales autónomas políticamente, facultadas legalmente y dispuestas a exigir rendición de cuentas; sin estas condiciones difícilmente las interacciones y sinergias serán efectivas.

Hay que evitar, sin embargo, que los mecanismos verticales como los medios y las protestas suplanten las funciones y los roles de las agencias estatales de accountability horizontal. Los dispositivos de rendición de cuentas tienen como finalidad hacer realidad que, en última instancia, los ciudadanos pueden hacer exigibles (enforceability) y/o justiciables (justiciability) los derechos que han sido reconocidos como tales. La ciudadanía puede exigir sus derechos por diferentes vías (políticas, administrativas, de movilización, etc.) una de estas maneras es a través de hacer justiciables estos derechos, es decir, utilizar mecanismos legales que obligan a las autoridades a realizarlos.

### **3. EL accountability social: Definiendo su naturaleza**

El AS hace referencia a iniciativas ciudadanas, de medios de comunicación, ONGs, organizaciones y redes sociales orientadas a controlar, monitorear, demandar mayor transparencia y exigir rendición de cuentas a políticos, funcionarios y empresas privadas que prestan servicios públicos, se trata de un dispositivo de control al ejercicio del poder público y privado. El propósito del AS se define a partir de un nuevo lenguaje que tiene en común el énfasis en la exigencia de rendición de cuentas, este lenguaje se expresa de múltiples formas: “controlar el poder y ejercer contrapeso”, “hacer seguimiento y monitoreo”, “reducir discrecionalidad”, “exigir transparencia y acceso a la información”, “luchar contra la corrupción”, “evaluar el desempeño de agencias estatales”, “sancionar y castigar” actos ilegales o malos desempeños (Ackerman 2010; Fox, 2006, Fung, Graham, y Weil, 2007, Hernández y Arciniegas 2011).

Independientemente de si el AS se refiere a modalidades de participación ciudadana o a nuevas formas de representación política, se trata de dispositivos que utilizan el lenguaje de exigencia de rendición de cuentas,

esto las diferencia de otras expresiones y modalidades de participación ciudadana impulsadas desde la sociedad civil. Las áreas y temas en torno a las cuales los ciudadanos, las organizaciones y los medios han desarrollado actividades de control, vigilancia, seguimiento, solicitudes de sanción y exigencia de cuentas son, entre otras, las siguientes (Goetz, 2005; Peruzzotti y Smulovitz, 2002): a) el sistema político exigiendo transparencia electoral, denunciando los fraudes electorales y señalando los riesgos de corrupción (Hernández y Arciniegas 2011); b) la planeación, gestión pública y ejecución del gasto de programas nacionales y locales, donde se desarrollan auditorías de prevención, se denuncia la corrupción y se exige transparencia en todo el ciclo de las políticas públicas (Isunza 2006); y c) el ámbito de los derechos humanos y el acceso a la justicia, donde se exige comisiones de verdad ante violaciones masivas de derechos humanos, se exige justicia, reparación, memoria y garantía de no repetición (Thede 2006, Almeida y Pinheiro 2006, Ackerman 2004).

Algunas de las tesis más relevantes de la literatura contemporánea sobre el AS para dar cuenta de la naturaleza de este nuevo fenómeno de innovación democrática y diferenciarlo de otras expresiones de la sociedad civil como son los movimientos sociales y las organizaciones del tercer sector, son los siguientes:

T1. Las iniciativas de AS son impulsadas por un lado, por organizaciones sociales y medios de comunicación y por otro lado por ciudadanos. Estos agentes colectivos o individuales pueden activar diferentes recursos de poder o dispositivos de exigencia de rendición de cuentas.

T2. Las nuevas expresiones de AS pueden adquirir la forma de modalidades de democracia participativa impulsadas por la sociedad civil, o de nuevas modalidades de representación política diferentes a los partidos políticos. Varios factores explican su surgimiento: las dos modalidades surgen en el seno de democracias en países en desarrollo caracterizadas por ser democracias liberales y delegativas; emergen con la intención de denunciar casos de corrupción, mala gestión, violación de derechos humanos, degradación del medio ambiente y representan prácticas que reducen la discrecionalidad y el poder de los gobernantes, los funcionarios y los privados que manejan recursos públicos; y finalmente, surgen no solo por la insatisfacción frente al fracaso de los esquemas de representación política, sino de la inoperancia de las agencias de control para defender derechos, exigir rendición de cuentas y sancionar casos de corrupción o malos desempeños de agencias estatales o de empresas que manejan recursos públicos.

T3. Las iniciativas de AS se caracterizan por impulsar un conjunto híbrido de repertorios de acción de diverso tipo: a) mediáticas, b) informativas de seguimiento y monitoreo; c) institucionales y, en menor medida, d) movilización y confrontación. Así, las iniciativas de AS se diferencian: de los movimientos sociales que utilizan estrategias predominantemente de confrontación; de las organizaciones sociales que utilizan los espacios institucionales de participación para capturar rentas, exigir demandas o negociar políticas públicas (Hernández y Arciniegas 2011); y, finalmente, de las ONGs del tercer sector que utilizan estrategias de colaboración. Las iniciativas de AS son de contrapeso, exigencia, vigilancia y control del poder más que de disputa o de confrontación del poder; son iniciativas de rendición de cuentas, más que de colaboración o coproducción de servicios públicos.

T4. Los actores que promueven estas iniciativas se han diversificado incluyendo nuevos agentes como Universidades, organizaciones de base, empresas con sus proyectos de responsabilidad social y Filantropía global, con esto se ha disminuido el protagonismo de los movimientos sociales y el tercer sector. En este contexto, en la última década han surgido nuevas iniciativas de RSE y Filantropía que van más allá de las

responsabilidades obligatorias relacionadas con la garantía de derechos y el cumplimiento de la ley, como son las relacionadas con la promoción y el fortalecimiento de alianzas, organizaciones, redes y movilización ciudadana orientada al control, seguimiento y monitoreo del desempeño y resultados de la gestión pública urbana.

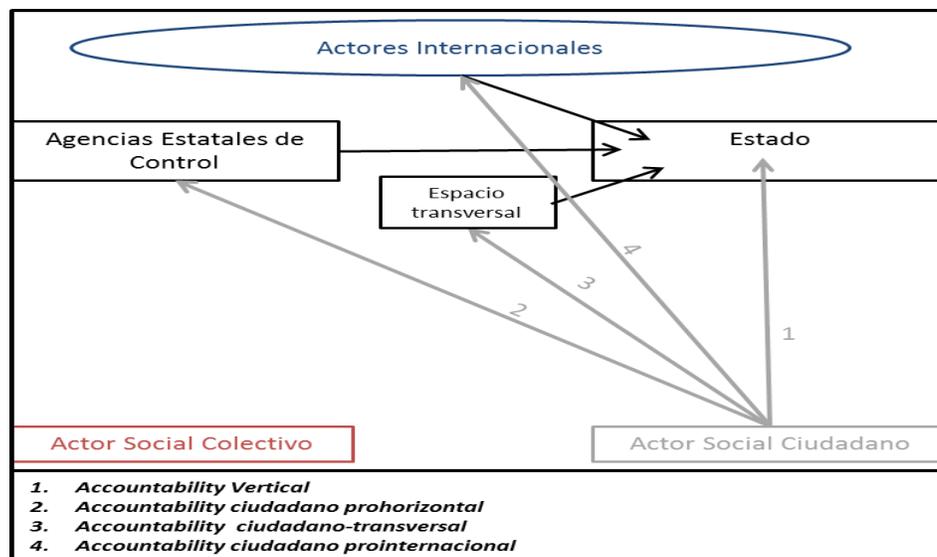
### 3.1 Tipos de accountability social: Ciudadanos, organizaciones y medios exigiendo rendición de cuentas (información, justificación y sanación)

Un primer rasgo que diferencia a las prácticas de AS es que pueden ser impulsadas tanto por actores colectivos y mediáticos como por ciudadanos. De esta forma se puede establecer una tipología utilizando dos tipos de variable: por un lado, el “tipo de agente” que impulsa el AS, distinguiendo entre iniciativas impulsadas por ciudadanos de aquellas impulsadas por organizaciones, redes sociales y medios de comunicación; por otro lado, los tipos de dispositivos de exigencia de rendición de cuentas, el voto, los espacios transversales y la activación de agencias de accountability horizontal. Se pueden identificar 9 formas de AS, 4 promovidas por ciudadanos a título propio y cinco por actores colectivos (Gurza e Isunza 2010, Ackerman 2004).

#### 3.1.1 Iniciativas impulsadas por ciudadanos

Los ciudadanos en forma individual pueden impulsar los siguientes dispositivos de exigencia de rendición de cuentas: vertical-electoral, horizontal, transversal e internacional (figura 1).

Figura 1. Iniciativas de AS impulsadas por ciudadanos.



Fuente: elaboración propia con base en Gurza e Isunza (2010)

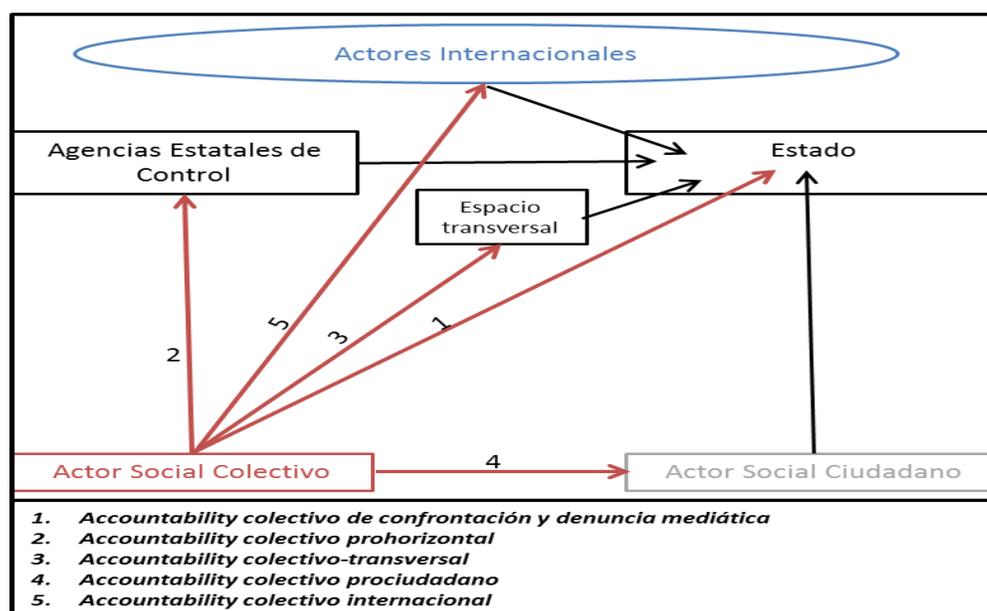
La primera modalidad son los ciudadanos utilizando las elecciones como mecanismos de accountability vertical. La segunda modalidad son ciudadanos que utilizan herramientas jurídicas, administrativas, y/o

penales que buscan activar las agencias de control para defender derechos personales o de grupo, denunciar hechos de corrupción y/o abusos de agentes del estado, etc. Gurza e Isunza (2010) denominan estas iniciativas como “accountability ciudadano prohorizontal”. La tercera modalidad son las iniciativas ciudadanas que se presentan en los espacios institucionales de participación ciudadana, el llamado “accountability ciudadano-transversal” (Gurza e Isunza 2010) y se da cuando los ciudadanos participan en espacios creados por el Estado para establecer procesos de mediación y diálogo con los funcionarios y autoridades públicas. Algunos ejemplos de espacios transversales son: presupuestos participativos, mesas y comisiones de lucha contra la corrupción, comités de política social, etc.; y finalmente, una cuarta modalidad es el accountability ciudadano-internacional que se da cuando los ciudadanos, individualmente, interponen acciones judiciales ante cortes internacionales (cuando las instancias nacionales no son suficientes).

### 3.1.2 Iniciativas impulsadas por actores o medios de comunicación

Los actores colectivos organizados y medios de comunicación pueden impulsar los dispositivos horizontal, transversal e internacional de exigencia de rendición de cuentas. Además, los actores colectivos y medios de comunicación cuentan mecanismos de “enforcement” o acciones informales de presión como las marchas, las denuncias mediáticas y ejercen un papel importante en la información, capacitación y formación de los ciudadanos (figura 2).

Figura 2. Iniciativas de AS impulsadas por actores colectivos.



Fuente: elaboración propia con base en Gurza e Isunza (2010)

Una primera modalidad de accountability colectivo hace referencia a las acciones de confrontación y/o a las acciones de denuncia mediática tanto a nivel nacional como internacional. Por un lado, tenemos diferentes expresiones de movilización ciudadana impulsadas por organizaciones, redes o movimientos sociales que utilizan estrategias informales de confrontación como las marchas y tomas de espacios públicos para denunciar violaciones de derechos o manifestar indignación frente a decisiones públicas: en esta modalidad el poder del número es importante. Por otro lado, están las denuncias mediáticas, que pueden ser resultado de periodismo investigativo o de denuncias y filtración de información y generan escándalos sobre la

conducta de funcionarios, políticos y/o empresarios que manejan recursos públicos. Estas acciones de presión producen cambios en el comportamiento de los gobiernos en materia de decisiones y políticas públicas específicas (McAdam, McCarthy y Zald 1999).

Una segunda modalidad son las iniciativas que activan (intencionalmente o no) el funcionamiento de las agencias de control para que impongan sanciones o ejerzan control sobre las entidades públicas o privadas encargadas de la formulación e implementación de políticas y la prestación de servicios; esta modalidad se ha llamado “accountability colectivo prohorizontal” (Gurza e isunza 2010). Esta forma de AS puede surgir como resultado del uso de procedimientos legales y administrativos por parte de actores colectivos o como un recurso alternativo para defender derechos colectivos y denunciar el comportamiento ilegal de funcionarios y políticos, o como resultado de las acciones de confrontación y denuncia señalados en el párrafo anterior.

Una tercera modalidad son las llamadas iniciativas de accountability colectivo-transversales que se refieren a las acciones de control, vigilancia, monitoreo y sanción de políticos y funcionarios promovidas por actores colectivos en o desde los espacios institucionales de participación ciudadana. Estas organizaciones sociales y ONGs se conciben como representantes de la sociedad en consejos, comités y otros espacios institucionales (Goetz y Jenkins 2001; Isunza 2006). Los espacios transversales son los clásicos “mecanismos formalizados de interlocución y dialogo” de las agencias del Estado con los representantes de organizaciones, asociaciones, grupos y comunidades. El mecanismo más común en este grupo -aunque muy distinto en cada país- son los consejos o comisiones con representación de las entidades estatales y de colectivos definidos por intereses de tres tipos: a) para articular la participación en el nivel territorial (consejos territoriales, audiencias, mesas); b) para canalizar la participación a nivel sectorial (consejos sectoriales); y c) para articular la representación poblacional (negritudes, indígenas, mujeres, jóvenes).

Una cuarta modalidad de AS impulsada por actores colectivos o medios de comunicación es el llamado “accountability colectivo prociudadano” (Gurza e Isunza 2010) que se refiere a las acciones orientadas a generar una ciudadanía activa, impactar en la opinión pública e incidir en la cualificación del voto mediante la generación de información y el impulso de espacios de discusión. Estos actores suelen realizar un control y supervisión sobre asuntos y políticas públicas específicas. Finalmente, el accountability colectivo-internacional se da cuando las organizaciones interponen acciones judiciales ante cortes internacionales, participan en redes y movimientos internacionales o impulsan la presión de actores internacionales sobre los gobiernos.

### 3.2 EL accountability social: Modalidad de participación y representación

Un segundo rasgo de las prácticas de AS es que estas pueden adquirir diferentes modalidades: a) pueden ser prácticas de democracia participativa impulsadas por la sociedad civil; o b) pueden ser nuevas modalidades de representación política diferentes a los partidos políticos.

Para algunos autores el AS representa una nueva modalidad de democracia participativa directa impulsada por organizaciones y ciudadanos; modalidad que a pesar de diferenciarse de los viejos y nuevos movimientos sociales y del tercer sector, en muchas ocasiones los integra en torno a nuevas exigencias de derechos y de

rendición de cuentas. Representa entonces, un subgrupo relativamente minoritario del entramado asociativo que configura la sociedad civil que impulsa prácticas de democracia directa para exigir rendición de cuentas.

Si bien, el rasgo mencionado es central para entender la naturaleza del AS, un rasgo que ha pasado desapercibido en gran parte de la literatura de AS y que es central para dar cuenta de su naturaleza es el señalado por Gurza e Isunza (2010). Estos autores argumentan que las nuevas modalidades de AS configuran una *diversificación de las formas de representación política*, modalidades de control impulsadas, en gran parte, por actores colectivos que realizan prácticas de representación más que de participación ciudadana directa. Estas nuevas formas de control ciudadano son diferentes a las formas de representación política tradicionales como los partidos, por dos razones: a) son modalidades de representación que no están mediadas por autorización, ni mandato específico alguno; y b) son formas de representación difusa donde los actores colectivos de control suponen o presumen representar los intereses de grupos particulares o de la sociedad en general (Gurza e Isunza 2010). Estas nuevas iniciativas adquieren legitimidad en tanto realizan prácticas de exigencia de rendición de cuentas al desempeño de autoridades y actores privados que ejercen funciones públicas.

Con el fin de caracterizar la naturaleza de las nuevas formas de representación política, Gurza e Isunza (2010) establecen una distinción entre dos argumentos de representación posibles: por un lado, argumentos de representación presuntiva, en los cuales los representados no están claramente definidos y no existe un procedimiento que defina la representación y permita 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 el voto y la filiación.

### 3.3 Estrategia y buenas prácticas del accountability social

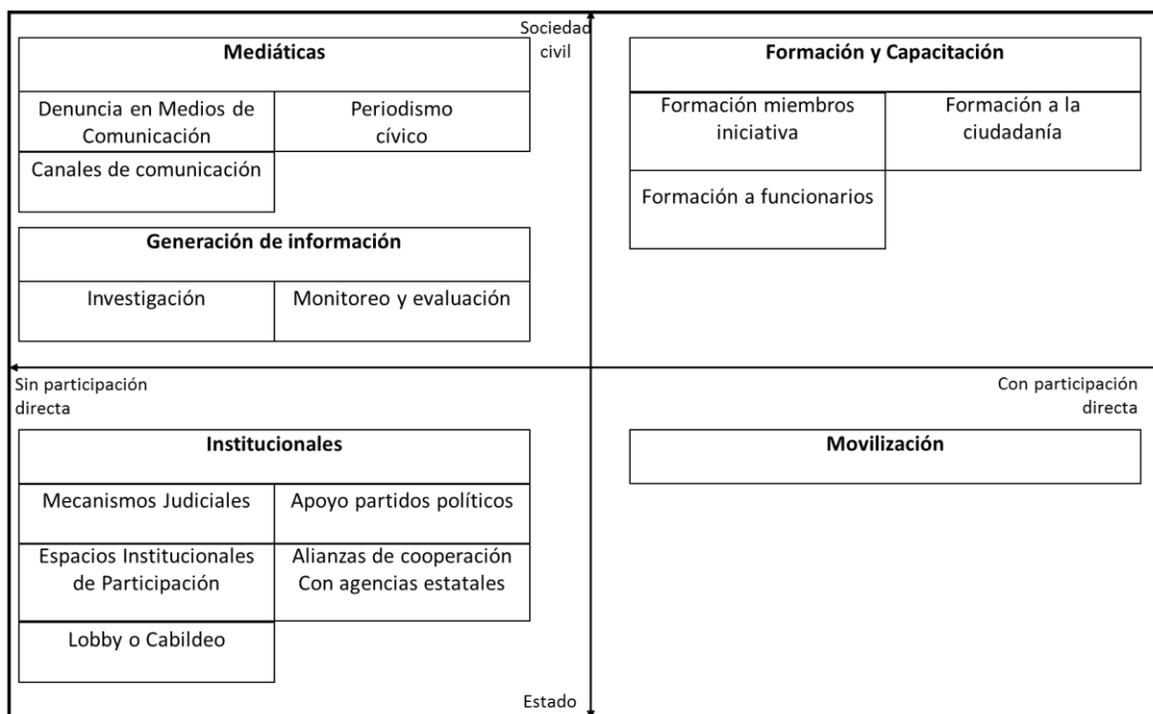
El tercer rasgo de las iniciativas de AS es el hecho de desarrollar repertorios de acción no concentrados ni en la confrontación, como los Movimientos sociales, ni en la colaboración o la prestación de servicios como el tercer sector. Las estrategias e iniciativas de AS se pueden clasificar a partir de una gráfica con dos ejes<sup>3</sup> (Kriesi 1999): el primer eje, ordena las estrategias en función del actor hacia el cual se dirigen, pueden orientarse al Estado o a la sociedad civil; y el segundo eje, ordena las estrategias en función de si son impulsadas con la participación activa de la ciudadanía o si involucran formas de mediación y representación política diferentes a la representación partidista o electoral.

En este marco se identifican los siguientes 4 tipos posibles de estrategias: a) las estrategias mediáticas y de generación de información; b) las estrategias orientadas a la formación y la capacitación de los ciudadanos o los funcionarios públicos; c) las estrategias institucionales; y d) las estrategias de movilización (ver figura 3).

---

<sup>3</sup> Esta clasificación utiliza la tipología realizada por Kriesi para el análisis de las estrategias de los movimientos sociales (1999:227) y lo adaptamos al caso de las estrategias impulsadas por iniciativas colectivas de AS.

Figura 3. Estrategias de AS.



Fuente: elaboración propia con base en Kriesi (1999) y Hernández, Flórez y Naranjo (2011)

Las *estrategias mediáticas y de generación de información* son aquellas que se dan sin amplia participación y se dirigen hacia la sociedad civil. Sus principales objetivos son generar información y formar opinión pública, destapar fenómenos de corrupción y denunciar la mala gestión pública. Una primera modalidad son las acciones de medios de comunicación y periodismo cívico, que pueden clasificarse en tres tipos: a) los escándalos mediáticos y el periodismo de investigación impulsado por grandes medios de comunicación; 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 para obtener visibilidad a sus reclamos cívicos (Peruzzotti y Smulovitz 2006); y c) el uso de canales de comunicación como páginas de internet, boletines u otro tipo de publicaciones, para fortalecer la relación con las bases y aumentar el acceso a la información.

Una segunda modalidad son las “experiencias ciudadanas de generación de información”, con dos formas: a) la investigación dirigida a la defensa o promoción de derechos, la mejora de los servicios públicos o la adecuada implementación de programas y proyectos; y b) la creación de estándares informales de monitoreo y evaluación participativa a la prestación de servicios, el desempeño de la administración pública o la implementación de programas y proyectos.

Las estrategias de *institucionalización* están orientadas hacia las autoridades sin participación directa de la ciudadanía, privilegiando la participación colectiva, organizada y representativa. La institucionalización implica la integración en sistemas establecidos de mediación de intereses, en espacios formales de participación democrática y en reglas de juego institucional (Kriesi 1999).

Es posible identificar cinco tipos de estrategias institucionales: a) el involucramiento en instancias o mecanismos formales de participación en la gestión pública a través de formas asociativas y organizadas de representación; b) el uso de mecanismos judiciales para la defensa de derechos; c) el establecimiento de

alianzas, formales o informales, de cooperación con la institucionalidad pública; d) el apoyo a grupos políticos en procesos electorales; y e) las acciones de lobby o cabildeo para el impulso de leyes.

Las estrategias de *formación y capacitación* se orientan hacia la ciudadanía con su involucramiento activo, aunque también en algunos casos con involucramiento activo de funcionarios públicos. Es posible identificar tres modalidades: una orientada a la capacitación formal a la ciudadanía sobre temas particulares y mecanismos específicos de exigencia de rendición de cuentas, así como a la una dirigida a la formación de conciencia, consensos e identidad; otra orientada al fortalecimiento interno de los equipos de trabajo de las iniciativas; y una tercera, encaminada a la capacitación de funcionarios públicos para la atención de las exigencias y necesidades ciudadanas.

Por último, la cuarta estrategia es la *movilización social*, el poder del número y la movilización es uno de los repertorios de acción de mayor incidencia para los actores sociales. Las acciones del movimiento social generan consecuencias al activar las agencias estatales de accountability e implicar sanción social afectando la reputación de instituciones, funcionarios y empresas. La mayoría de las protestas pueden exponer y denunciar actos ilegales pero no tienen capacidad para aplicar imperativamente sanciones. Mediante la exposición y denuncia pública de actos presumiblemente ilegales buscan sanciones sociales y culturales, llamar la atención sobre problemas puntuales y así producir cambios en la apreciación social de un fenómeno, transformándolo en cuestiones de agenda pública.

#### 4. Incidencia del accountability social

Un cuarto tema abordado por la literatura reciente es el de la incidencia del AS en el desarrollo. Estos abordajes están atravesados por debates conceptuales y diferencias metodológicas relacionadas con temas como la intencionalidad de los cambios producidos (McGee y Gaventa, 2010), la imposibilidad de aislar la acción de una determinada iniciativa de otros fenómenos y del contexto de oportunidad política en la cual se realiza (Leiras 2007). Sin embargo, la mayoría de enfoques comparten una aproximación a la incidencia del AS entendida como los logros de las iniciativas ciudadanas para promover, o detener, cambios sociales.

Los avances en este tema comparten algunas características: se han construido a partir de procesos inductivos identificando aprendizajes a partir de casos específicos de acción de la sociedad civil; y no buscan abarcar la totalidad de las acciones de la sociedad civil sino que se enfocan en procesos o acciones puntuales de organizaciones en temas como la definición de presupuestos, la formulación de políticas públicas, la defensa de derechos o los servicios públicos. En términos generales se identifican dos enfoques, uno basado en la incidencia de la sociedad en las políticas públicas (Acuña y Vacchieri 2007, Najam 1999, Malena, Foster y Singh 2004) y otro que indaga por el efecto de las acciones ciudadanas en la construcción de una gobernanza participativa (McNeil y Malena 2010, Villar 2003).

El primer enfoque, parte de las fases de la política pública para caracterizar los cambios impulsados por la ciudadanía. Estas acciones dirigen a lo siguiente: modificar la agenda pública; participar en la definición de presupuestos; participar en los procesos de formulación y diseño de la política; acompañar la implementación de la política, bien como implementadores (tercerización) o como facilitadores del acceso; y realizar un monitoreo y seguimiento activo (tabla 1).

Tabla 1. Incidencia del AS desde el ciclo de políticas pública

Fase de la política pública	Estrategia	Incidencia
<b>Formación de la agenda pública</b>	Identificación de necesidades ciudadanas	Posicionar temas en la agenda pública
<b>Definición de presupuestos</b>	Análisis y proposición de presupuestos presentados por las autoridades	Aumentar la calidad y veracidad de los presupuestos presentados
<b>Formulación y diseño</b>	Participar en comités (u otro tipo de espacios) de deliberación y formulación de las políticas.	Introducir metodologías o estrategias en las políticas públicas
<b>Implementación</b>	Implementar programas o actividades	Aumentar el acceso de sectores de la población a servicios
<b>Monitoreo y seguimiento</b>	Evaluar el desempeño de la administración pública en la implementación de la política	Impulsar procesos de reformulación o rediseño de actividades o programas

Fuente: Autores con base en Acuña y Vacchieri (2007), Malena, Foster y Singh (2004)

El segundo enfoque pone el énfasis en los aportes ciudadanos al proceso de profundización democrática y de construcción de gobernanza participativa. Siguiendo a McNeil y Malena (2010) el AS incide en el desarrollo de las siguientes tres formas: a) generando cambios en la calidad de la democracia, mejorando las posibilidades de control y equilibrio entre los poderes públicos y abriendo espacios para el involucramiento ciudadano; b) aumentando la efectividad, la eficiencia y la pertinencia de las políticas, la gestión pública, potenciando la voz ciudadana e impulsando mejoras concretas frente a problemáticas específicas; y c) al fortalecer las capacidades ciudadanas, promoviendo la formación de conciencia y aumentando el involucramiento activo e informado en la toma de decisiones y el control al ejercicio del poder (figura 4).

Figura 4. Incidencia del AS en la construcción de gobernanza participativa.



Fuente: elaboración propia con base en McNeil y Malena (2010)

El primer enfoque especifica las posibilidades de la ciudadanía e interpreta sus esfuerzos a partir de los procesos básicos de la institucionalidad pública, sin embargo, posee limitaciones al no contemplar las acciones que ocurren al margen de los mismos, como la formación de conciencia o la movilización y confrontación, ni los procesos de cambio normativo que definen las limitaciones, posibilidades y obligaciones. La segunda aproximación permite abordar procesos institucionales y ciudadanos, sin embargo, no involucra elementos que definen las posibilidades de la sociedad civil para ejercer un accountability efectivo.

En esta investigación proponemos una aproximación a la incidencia del AS que busca rescatar las fortalezas de ambos enfoques e incluir un elemento de corte neoinstitucionalista analizando la incidencia del AS en función de los cambios formales e informales que generan (North 1993). Los cambios formales son aquellos que modifican las reglas de juego existentes y como tal promueven procesos como el reconocimiento de derechos, la definición de obligaciones, compromisos, responsables y procedimientos que guían la interacción social; en la práctica estos cambios se expresan en la formulación de leyes y políticas públicas. Los cambios informales modifican las creencias y actitudes de los actores y de este modo alteran las prácticas cotidianas como el dialogo entre la ciudadanía y el Estado o la comunicación de la información pública dentro de las reglas existentes. Estos procesos informales se evidencian en comportamientos y actitudes de los actores como su disponibilidad al dialogo.

Al retomar elementos de las aproximaciones mencionadas se identifican tres ejes temáticos para la incidencia del AS: a) las políticas públicas; b) la rendición de cuentas y el acceso a la información; y c) la participación y ciudadana. Al cruzar estos tres temas con la existencia de cambios formales e informales es posible construir una matriz con seis formas de incidencia (tabla 2).

**Tabla 2. Ejemplos de incidencia del AS.**

<b>Eje temático</b>	<b>Cambios formales</b>	<b>Cambios informales</b>
<b>Políticas Públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulso al reconocimiento de derechos ciudadanos.</li> <li>- Impulso para adopción o transformación de normas sobre planeación y presupuestos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación y aplicación de indicadores ciudadanos de seguimiento a gestión pública</li> <li>- Adopción de metodologías de implementación de políticas</li> </ul>
<b>Rendición de cuentas y acceso a la información</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de leyes de acceso a la información</li> <li>- Promoción de leyes anticorrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambios en la calidad de información producida por las entidades públicas</li> <li>- Apertura de nuevos canales para el acceso</li> <li>- Mejora de la calidad de la información</li> </ul>
<b>Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción de leyes sobre participación ciudadana</li> <li>- Impulso a creación o modificación de espacios de participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora del dialogo entre la sociedad civil y la ciudadanía</li> <li>- Formación de capacidades ciudadanas par la participación ciudadana.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia*

## 5. Red Latinoamericana de Ciudades Justas y Sustentables (RLCJS).

Una de las expresiones del AS en América Latina es el conjunto de organizaciones, universidades, medios de comunicación y empresas que conforman la RLCJS. Esta red reúne más de 50 iniciativas ciudadanas que construyen estándares informales de información para exigir rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión pública (ver tabla 3)<sup>4</sup>.

**Tabla 3. Iniciativas de la RLCJS encuestadas**

---

<sup>4</sup> [www.redciudades.net](http://www.redciudades.net)

<b>País</b>	<b>Nombre de la Iniciativa</b>	<b>Ciudad</b>
<b>Argentina</b>	Nuestra Buenos Aires	Buenos Aires
	Red Ciudadana Nuestra Córdoba	Córdoba
	Fundación Nuestra Mendoza	Mendoza
	Rosario Ciudad Sustentable	Rosario
	San Martín de los Andes, Cómo Vamos	San Martín de los Andes
	Bariloche 2100	San Carlos de Bariloche
<b>Bolivia</b>	Observatorio ciudadano, La Paz Cómo Vamos.	La Paz
<b>Brasil</b>	Movimento Nossa Belo Horizonte	Belo Horizonte
	Movimento Nossa Betim	Betim
	Movimento Nossa Ilha Mais Bela	Ilhabela
	Movimento Nossa Itaboraí	Itaboraí
	Observatório do Recife	Recife
	AMARRIBO	Ribeirão Bonito
	Rio Como Vamos	Rio de Janeiro
	Movimento Nossa Salvador	Salvador
	Rede Nossa São Paulo	São Paulo
	Movimento Nossa Teresópolis	Teresópolis
<b>Chile</b>	Red Ciudadana Futuro Sustentable de Curacautín	Curacautín
	Agenda Ciudadana por Ciudades Más Justas, Sustentables e Inclusivas	Santiago
	Red Ciudadana de Villarrica	Villarrica
<b>Colombia</b>	Bogotá Cómo Vamos	Bogotá
	Barranquilla Cómo Vamos	Barranquilla
	Bucaramanga Metropolitana Cómo Vamos	Bucaramanga
	Cartagena Cómo Vamos	Cartagena
	Ibagué Cómo Vamos	Ibagué
	Medellín Como Vamos	Medellín
	Programa Cali Como Vamos	Santiago de Cali
<b>Ecuador</b>	Cuenca, Ciudad para Vivir	Cuenca
	Levantamiento de información en Tena, Francisco de Orellana y Joya de los Sachas en la Amazonía ecuatoriana.	Joya de los Sachas, Tena y Francisco de Orellana
<b>México</b>	Jalisco Cómo Vamos	Guadalajara
<b>Paraguay</b>	Asunción Nos Une	Asunción
<b>Perú</b>	Iniciativa Ciudadana "Arequipa te queremos"	Arequipa
	Lima Cómo Vamos	Lima

Fuente: Resultados de la encuesta

Un elemento común a estas iniciativas es la creación de estándares de seguimiento y evaluación a programas y políticas públicas impulsadas en el marco de los planes de desarrollo. Las líneas de acción más importantes de estas iniciativas son las estrategias de información y evaluación como la construcción de indicadores ciudadanos y el acceso a la información, la aplicación de encuestas de percepción y de calidad de vida y el monitoreo e incidencia en políticas públicas.

A continuación se analiza desde la teoría del accountability, la naturaleza y trayectoria de las organizaciones de esta red y su incidencia. En primer lugar, se hace una caracterización para presentar los rasgos que definen

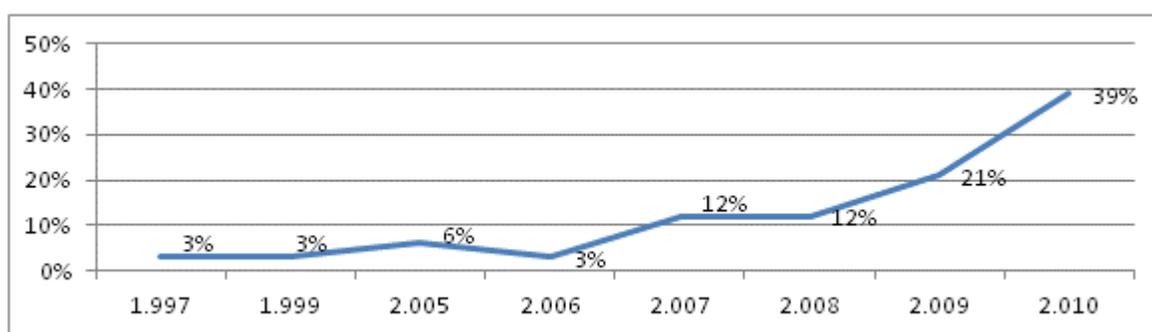
su naturaleza; y en segundo lugar, se presenta una tipología de incidencia sobre el desarrollo local basada en la encuesta de percepción que se aplicó a sus diferentes representantes.

## 5.1 Rasgos de las iniciativas de accountability social.

### 5.1.1 Un fenómeno reciente de Elite y plural.

Un primer rasgo de estas iniciativas es que son un fenómeno de participación ciudadana y representación política reciente. Las iniciativas de la RLCJS son un fenómeno naciente, el 82% es un boom de iniciativas ciudadanas de control y participación ciudadana que nacen en los últimos 8 años, salvo los casos de Bogotá en Colombia y Amarribo en Brasil (Figura 5).

Figura 5. Creación de las iniciativas por año



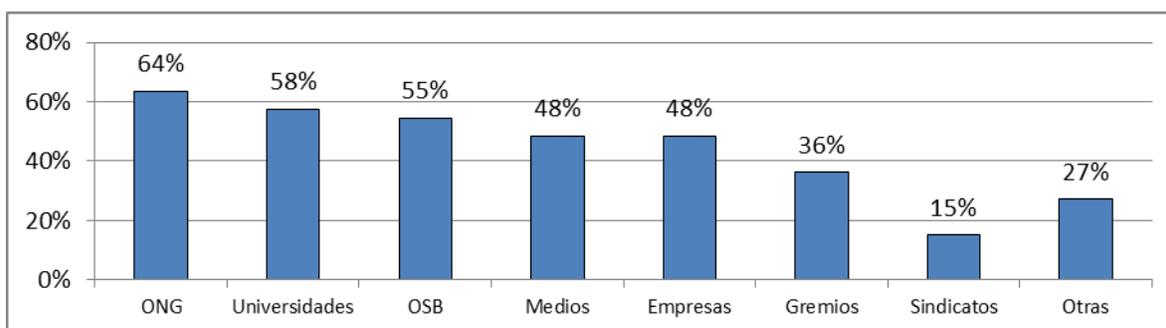
Fuente: Resultados de la encuesta

Un segundo rasgo de estas iniciativas de AS es que tienden a configurarse en dos modalidades de acción colectiva: la primera, corresponde a “alianzas cerradas de organizaciones”, que representan un 60% de los casos, y están conformadas en su mayoría por un número reducido de medios de comunicación, universidades, ONGs, empresas o gremios. Estas configuran una variante de “accountability de elite” en tanto es promovido por un grupo reducido de actores con poder social, mediático y/o económico. En estos casos no se trata ni de redes, ni de movimientos sociales, tampoco integran organizaciones de base o ONGs, aunque si orientan su acción a la información y formación de la opinión pública. La segunda modalidad corresponde a “redes abiertas y plurales de organizaciones” que colectivamente concentran su acción en el monitoreo y seguimiento a la gestión pública; esta segunda modalidad representa un 40% de las iniciativas.

Si bien existe una presencia e influencia importante del “accountability de elite” en la configuración de estas nuevas iniciativas de AS, existen diferencias importantes entre los países, por el surgimiento de un AS más plural e incluyente, de seguimiento, y en algunos casos confrontación, a la democracia representativa local. Los resultados muestran la siguiente tendencia relacionada con la naturaleza de las iniciativas: a) en Bolivia, Colombia, Ecuador y México las iniciativas son en su totalidad alianzas cerradas conformadas principalmente por medios de comunicación, empresas y/o universidades; b) en Argentina, Brasil y Perú hay presencia mixta de alianzas y redes teniendo en el caso argentino una mayor número de alianzas cerradas, en el caso brasilero un fenómeno interesante puesto que si bien existen alianzas de tipo cerrado las redes son muy amplias alcanzando en el caso de Sao Paulo un número de 649 organizaciones, mientras que en Perú la proporción de las dos modalidades es igual; y finalmente, c) todas las iniciativas de Chile y Paraguay son redes abiertas.

Al ahondar en el tipo de organizaciones que conforman las iniciativas se observan las siguientes tendencias (figura 6): a) Las ONG son las más comunes, siendo esto mayor en Brasil; b) las universidades son el segundo tipo de organización más frecuente en todos los países; c) las organizaciones de base son más frecuentes en los casos de Argentina, Brasil y Chile; d) los medios y los gremios, están en cuarto lugar, los primeros en Argentina y Colombia y los segundos en Colombia y Brasil; e) los sindicatos se encuentran en menor medida sólo en Brasil; y f) hay una diversidad de organizaciones como cajas de compensación familiar en Colombia, agencias estatales en Brasil y organizaciones juveniles en Argentina y Chile. Es importante notar que las ONG son un tipo de actor en sí mismo diverso que involucra tanto organizaciones que en sí mismas son las iniciativas, como organizaciones con gran fortaleza técnica o incluso fundaciones de responsabilidad social de grandes empresas.

**Figura 6. Tipo de Organizaciones que conforman las iniciativas.**



Fuente: Resultados de la encuesta

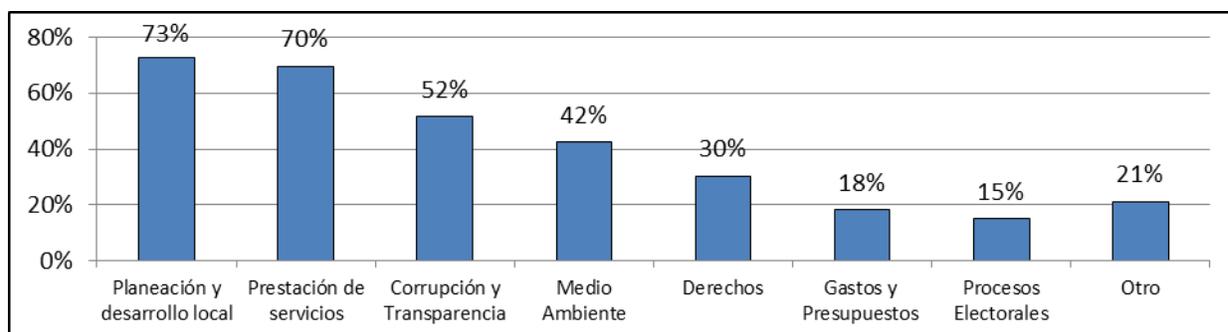
### 5.1.2 Accountability social en redes y con énfasis en la Planeación y el seguimiento a la administración pública.

Un tercer rasgo es que la totalidad de las iniciativas forma parte de redes nacionales e internacionales, debido a que todas pertenecen a la RLCJS y a sus nodos de país, mientras que un poco menos de la mitad (40%) de las iniciativas forman parte de redes sociales locales de diferente naturaleza y propósitos: unas se orientan a promover la transparencia y demandar acceso a la información, otras a luchar contra la corrupción y en otros casos buscan la defensa de los recursos y reservas naturales o la protección de derechos. También existen experiencias de sinergias y procesos de cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

Al ahondar en la distribución de esta participación en redes locales se encuentra que en Argentina, Brasil, Chile y Colombia donde las iniciativas integran otras redes locales siendo más frecuente en el primer caso, equitativo en el segundo y tercero y una menor proporción de articulación con redes locales en Colombia. Es destacable que el involucramiento en redes locales es mayor para las iniciativas que en sí mismas son redes abiertas (58%) que para las alianzas cerradas (28%).

Las acciones de las iniciativas se centran en lo local y dan prioridad a la planeación territorial, al seguimiento de la gestión pública y a la lucha contra la corrupción (figura 7), temas priorizados por igual en los diferentes países. Además se identificó que algunas iniciativas priorizan otros temas como la protección del medio ambiente y la promoción de derechos ciudadanos, en particular en Brasil y Chile.

Figura 7. Temas priorizados por las iniciativas.



Fuente: Resultados de la encuesta

## 5.2 Nuevas modalidades de representación

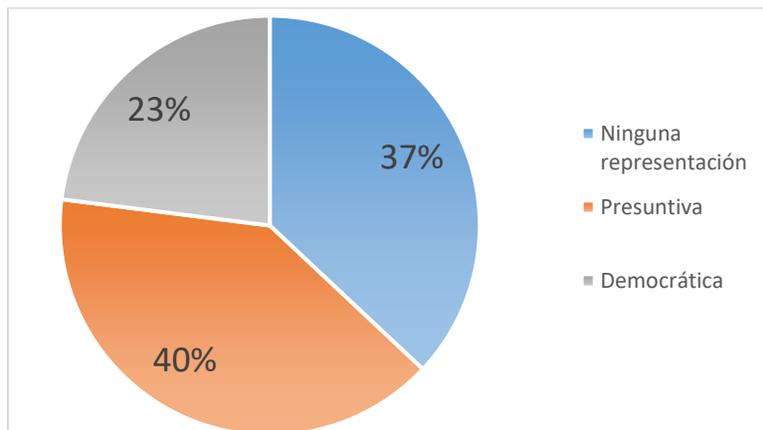
Las experiencias de AS implican una nueva relación entre representantes y representados e inciden en la diversificación de formas de representación política (Gurza e Isunza 2010). Un cuarto rasgo de las nuevas iniciativas de la RLCJS es que configuran modalidades de control impulsadas por medios de comunicación, universidades, empresas, y ONGs que realizan prácticas de representación más que de participación ciudadana directa. Dado que se trata de modalidades de representación política, el trabajo indagó por el modo en que las iniciativas conciben la representación que ejercen<sup>5</sup> (figura 8).

Los argumentos de representación señalados por las iniciativas muestran que la mayoría buscan ejercer una representación presuntiva (40%) primando los argumentos de intermediación y de proximidad, esta modalidad se identifica en Brasil, Chile, Ecuador, México y Perú. Un 17% utiliza mecanismos de representación democrática, destacándose que todos estos apelan a la filiación y en menor medida a argumentos electorales de fijación de mandato, identificado en Brasil, Chile y Colombia. El 7% de las iniciativas utiliza argumentos mixtos, combinando en su discurso la representación democrática y presuntiva (un caso en Santiago de Chile y otro en Cartagena Colombia)<sup>6</sup>. Finalmente, un 37% no pretende ejercer ningún tipo de representación apelando para esto a argumentos de neutralidad y de ejercicio de observatorios ciudadanos para hacer evidente la situación local, identificado con mayor fuerza en Argentina, Colombia, Ecuador y Paraguay. Estos resultados nos muestran que la mayoría de iniciativas tienden a configurarse en generadores de información con procesos de contacto, discusión e incluso movilización con sus bases, mientras que otro porcentaje importante, si bien busca promover el dialogo y la discusión general sobre los temas en el territorio, parten de considerarse actores que producen y genera información para que la ciudadanía en general o la institucionalidad pública realicen los procesos que consideren pertinentes.

Figura 8. Argumentos de representación utilizados por las iniciativas.

<sup>5</sup> se permitió respuesta múltiple.

<sup>6</sup> En los resultados presentados a continuación se le da mayor relevancia al uso de representación democrática de las iniciativas que mencionaron utilizar ambos tipos de argumentos, debido a que lo que implica en términos prácticos es que se preocupan por establecer canales de dialogo con la ciudadanía o al menos al interior de sus miembros con base en los cuales definen un mandato y lo persiguen.



Fuente: Resultados de la encuesta

Estos resultados se complementan con la respuesta dada frente a la pregunta ¿Su iniciativa informa y justifica sus actividades? Frente a la cual si bien un 90% respondió afirmativamente, sólo un 50% del total relacionó el uso de espacios de diálogo abierto con la ciudadanía, en los casos de Brasil, Colombia, Chile y en menor medida Argentina, mientras el resto únicamente recurre al uso de páginas web y publicaciones. Estos resultados son coherentes con el uso de argumentos de representación presuntiva o de no pretender ejercer ningún tipo de representación, donde el intercambio, cuando lo hay, se basa en informar a la ciudadanía sobre las acciones realizadas más no en generar intercambios constructivos con esta, los resultados muestran que de las iniciativas que utilizan argumentos de representación presuntiva un 50% no recurre a espacios de dialogo para la rendición de cuentas hacia la ciudadanía mientras que en el caso de aquellas que no pretenden ejercer representación los utilizan en un 64%.

### 5.3 Disminución de la movilización y diversificación de estrategias

Un quinto rasgo es que se orientan al seguimiento, monitoreo y evaluación de planes, políticas y programas locales. Estas iniciativas usan diversas estrategias que fortalecen sus repertorios de acción y les permiten una mayor interacción con la ciudadanía y las agencias estatales para complementar los resultados que obtienen en sus ejercicios de monitoreo y evaluación (figura 9).

Figura 9. Estrategias utilizadas por las iniciativas.

<b>Mediáticas</b> 97%		Sociedad civil	<b>Formación y Capacitación</b> 70%	
Medios de Comunicación 13%	Periodismo Cívico 27%		Formación miembros iniciativa 10%	Formación a la ciudadanía 67%
Canales de comunicación 97%			Formación a funcionarios 20%	
<b>Generación de información</b> 94%				
Investigación 50%		Monitoreo y evaluación 94%		
<b>Institucionales</b> 90%		Estado	<b>Movilización</b> 40%	
Mecanismos Judiciales 40%			Apoyo partidos políticos 0%	
Espacios Institucionales de Participación 80%			Alianzas de cooperación Con agencias estatales 27%	
Lobby o Cabildeo 47%				
Sin participación directa		Con participación directa		

Fuente: Resultados de la encuesta

A pesar, del peso del uso de las estrategias de monitoreo y evaluación (94%) y mediáticas (97%), las iniciativas también utilizan estrategias de formación y capacitación (70%), de institucionalización (90%) y, en menor medida, de movilización (40%).

La **movilización y radicalización**, expresada en acciones como marchas y plantones, se utiliza con baja frecuencia en casi todos los países, a excepción de Colombia, Bolivia y Paraguay donde ninguna iniciativa utiliza esta estrategia; además, las iniciativas más amplias y plurales de Brasil y Chile realizan un mayor uso de esta estrategia para exigir rendición de cuentas.

Como se mencionó debido a sus características y metas las principales herramientas utilizadas por estas iniciativas son las **mediáticas y de generación de información**. Estas organizaciones cumplen un rol importante en la producción y difusión de información sobre temas de interés público y en su seguimiento por medio de la aplicación de encuestas de percepción ciudadana sobre la prestación de servicios y la gestión pública. Las iniciativas construyen y mantienen estándares informales y alternativos a la información oficial que permiten contrastar los datos oficiales y fortalecer los procesos de planeación territorial. En Chile, Brasil, México, Bolivia y Colombia, aunque con mayor fuerza en este último caso, generan investigaciones puntuales y de seguimiento sobre temas de interés local, como movilidad, salud o la implementación de programas específicos, promoviendo así el posicionamiento de dicho tema en la agenda pública y la dinamización de acciones frente al mismo.

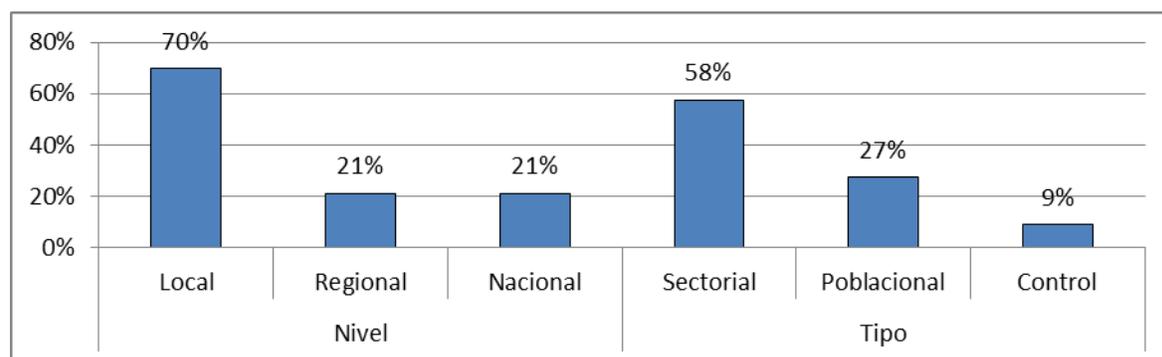
Las organizaciones, a su vez, hacen un amplio uso de las estrategias mediáticas, siendo mayor el uso de canales de comunicación con sus bases y la ciudadanía como páginas de internet, redes sociales y boletines (85%) y otras publicaciones (70%). En menor medida en los diferentes países se reportó el uso del periodismo

investigativo, aunque con un mayor uso en Argentina. La tercera estrategia mediática utilizada, aunque en un bajo nivel (15%) fue el uso de medios de comunicación establecidos reportando la publicación de páginas mensuales en prensa, la producción de columnas y artículos de opinión y el uso de espacios de difusión en radio y televisión en Argentina, Brasil y Colombia. Este resultado puede considerarse contrario a la relevancia de la participación de los medios de comunicación en estas iniciativas de AS, sin embargo, es importante notar la diferencia entre el uso explícito de los medios para visibilizar las actividades y resultados de las organizaciones y la difusión de dichos resultados por los medios de comunicación sin mediar el involucramiento directo de las iniciativas.

Al analizar los resultados relacionados con las estrategias de *formación y capacitación* se identificaron tres formas de uso: a) la capacitación a miembros de las iniciativas (10%), la cual se da en pocos casos, principalmente en iniciativas plurales de Brasil, Chile; b) la capacitación ciudadana para fortalecer capacidades de los ciudadanos y sus organizaciones en participación ciudadana y sobre temas específicos, con mayor uso en Brasil y Colombia y menor uso en los casos de Argentina, Chile y Perú; y c) las capacitaciones a funcionarios públicos, del ejecutivo y legislativo como estrategias para fortalecer la habilidad de los funcionarios para atender las necesidades ciudadanas y aumentar el dialogo con un uso bajo en los casos de Brasil y Argentina y un poco mayor en los casos de Colombia y Perú.

Las siguientes estrategias más utilizadas son las de *institucionalización* o de involucramiento activo en procesos formales de intermediación y deliberación democrática. Se identificaron las siguientes tendencias: en primer lugar, el involucramiento en espacios institucionales de participación (figura 10) con un amplio uso de los espacios locales y sectoriales, aunque también utilizan espacios regionales (Brasil, Chile, Perú y Colombia) y nacionales (Brasil), de tipo poblacional (Brasil y Colombia) y de control como veedurías o contralorías ciudadanas (Brasil, Colombia y Perú).

**Figura 10. Tipos de espacios de participación en los que se involucran las iniciativas.**



Fuente: Resultados de la encuesta

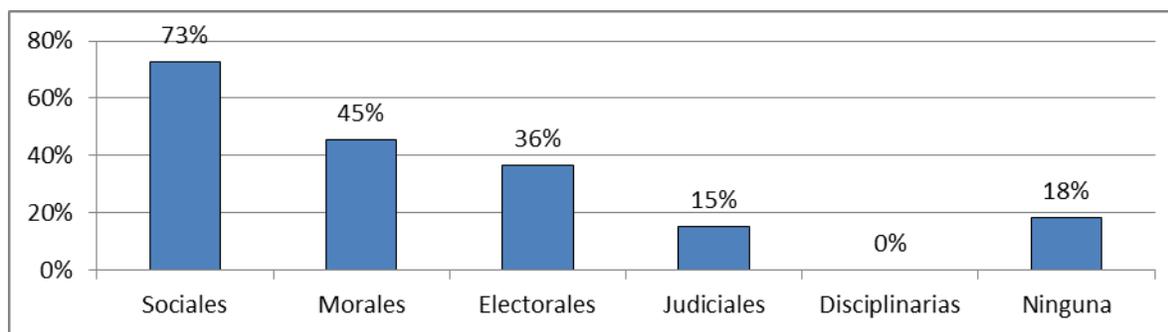
Así mismo, se encontró que las iniciativas recurren a diferentes estrategias de dialogo con las autoridades como el establecimiento de diálogos multisectoriales y mesas de trabajo, tanto para mejorar la información sobre la ciudad como para dar prioridad a temas y propuestas en los debates electorales.

En segundo lugar, las iniciativas utilizan formas de involucramiento con la institucionalidad pública siendo mayor el uso del lobby o cabildeo, aunque esta estrategia no es utilizada ni en Colombia ni en Perú, y en menor medida el establecimiento de alianzas de trabajo con agencias estatales (Brasil, Chile y Perú). En tercer lugar, las iniciativas reportaron el uso de estrategias judiciales, destacándose las demandas (29%), acciones

de cumplimiento (9%) y mecanismos de acceso a la información (9%), esto fue reportado principalmente en Brasil, Chile, Argentina y Perú.

Las iniciativas de la RLCJS buscan la exigibilidad impulsando sanciones primordialmente informales como las sociales y mediáticas. Las más utilizadas son las sanciones sociales y las morales, en menor medida las electorales (Chile y Brasil) y sólo para el caso de las iniciativas brasileras la búsqueda de sanciones judiciales. Se destaca que ninguna iniciativa impulsa sanciones disciplinarias por medio de la activación de los órganos de control y que 12% reportaron no impulsar ningún tipo de sanción (figura 11).

**Figura 11. Tipo de sanciones impulsadas por las iniciativas.**



Fuente: Resultados de la encuesta

A modo general es posible apreciar que las diferentes iniciativas han realizado un ejercicio selectivo de las diferentes estrategias que se implementan en la RLCJS adaptándolas a las condiciones locales que enfrentan en sus territorios de intervención, debido a esto si bien es posible afirmar que el 97% de las iniciativas combinan tres o más de los tipos de acciones (30% utiliza tres estrategias, y 33% utiliza cuatro o cinco tipos diferentes), no se identifican combinaciones específicas ni tendencias claras en este uso debido al país, excepto que en Brasil y Chile donde hay un mayor uso de todas las estrategias por parte de una misma iniciativa.

## 5.4 Incidencia de las iniciativas de la RLCJS

Las iniciativas han promovido transformaciones formales o informales (88%) en los contextos locales donde desarrollan sus actividades (tabla 4). Es importante recordar que el método utilizado para identificar la incidencia de las iniciativas consistió en el reporte por parte de estas de los cambios que ellas consideraban habían producido, con una pregunta posterior cualitativa de verificación y ampliación de la información.

La incidencia en cambios informales ha sido mayor (88%), mientras que la incidencia en el impulso de cambios formales ha sido menor (55%) y han tenido un amplio éxito en la incidencia en los ejes temáticos de participación ciudadana (76%) y políticas públicas (73%), siendo este menor en la rendición de cuentas y el acceso a la información (52%). En Argentina (50% de las iniciativas), Bolivia y México se concentran las iniciativas que no tuvieron ningún tipo de incidencia, mientras que en Perú, Ecuador y Argentina (50% de las iniciativas) se encuentran organizaciones que sólo tuvieron incidencia de tipo informal, la distribución de los casos de incidencia tanto formal como informal es similar en los demás países, aunque es en Brasil donde las iniciativas han tenido mayor incidencia en ambos tipos de cambios.

Tabla 4. Incidencia de las iniciativas ciudadanas

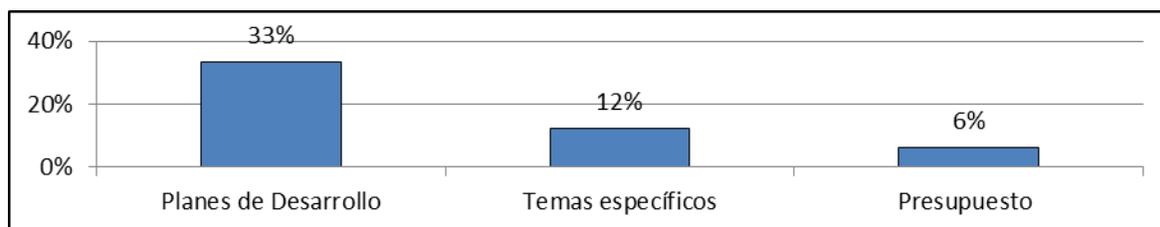
Eje temático	Cambios formales	Cambios informales	Total tema
<b>Políticas Públicas</b>	33%	64%	73%
<b>Rendición de cuentas y Acceso a la información</b>	9%	52%	52%
<b>Participación ciudadana</b>	39%	76%	76%
<b>Total Cambios</b>	55%	88%	88%

Fuente: Resultados de la encuesta

### 5.4.1 Incidencia en políticas públicas

La incidencia en la promoción de cambios formales (figura 12) se ha concentrado en el impulso de leyes municipales que obliguen a los funcionarios electos a presentar planes de desarrollo con acciones y metas verificables que permitan hacer un adecuado seguimiento relacionado con las propuestas de campaña electoral. Estos esfuerzos se han dado en Brasil y en algunos casos de Argentina, Chile y Paraguay. En menor medida han promovido leyes frente a temas específicos como el tránsito (Chile y Brasil), el medio ambiente (Paraguay y Brasil) y la adopción de leyes que regulen la elaboración y seguimiento del presupuesto público (Brasil).

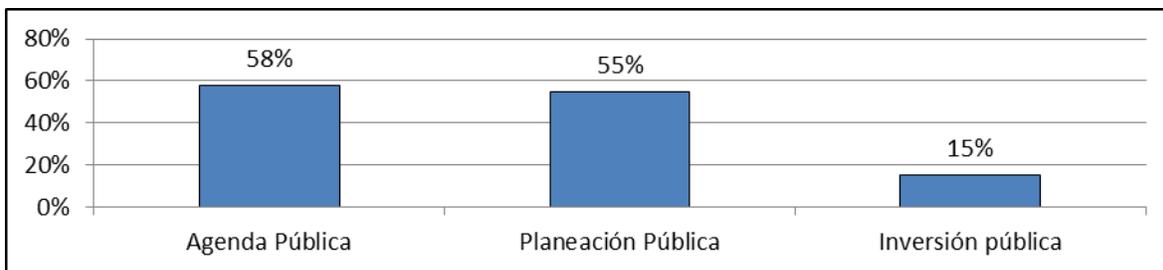
Figura 12. Incidencia formal en políticas públicas.



Fuente: Resultados de la encuesta

En términos de la incidencia en cambios informales las iniciativas reportan haber logrado transformar la agenda pública y de la sociedad civil, mejorar la capacidad de planeación de los gobiernos locales y realizar acciones que llevan a una mejor capacidad de inversión y elaboración de presupuestos públicos (figura 13). Las iniciativas han logrado transformar, por medio de la introducción de temas o cambios en los enfoques, la agenda pública del nivel local y, en menor medida, las agendas a nivel regional, un 15% (Perú, Brasil y Chile) y nacional un 9% (en Brasil y Chile). Así mismo, 24% de las iniciativas reportó haber logrado introducir temas en la agenda de la sociedad civil (Chile, Brasil, Colombia y Perú). Un 55% de las iniciativas afirmó haber logrado mejorar la capacidad de planeación de los gobiernos al fortalecer la identificación de las necesidades y expectativas ciudadanas.

Figura 13. Incidencia informal en políticas públicas



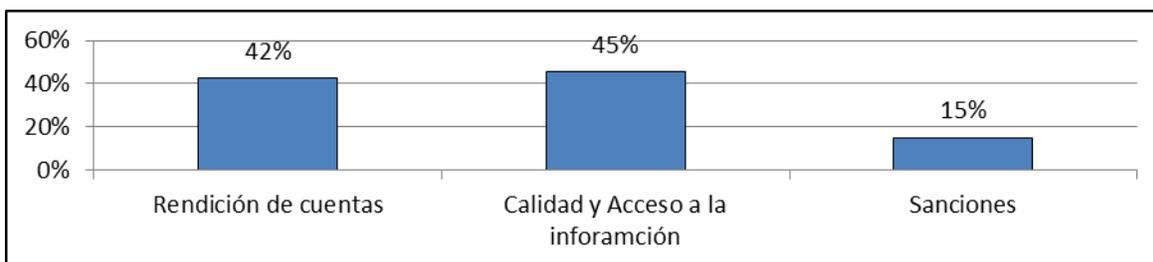
Fuente: Resultados de la encuesta

### 5.4.2 Incidencia en rendición de cuentas y acceso a la información

La incidencia en rendición de cuentas y acceso a la información se ha centrado en el impulso a cambios informales, sólo tres iniciativas han promovido cambios formales como la modificación de leyes de acceso a la información (Argentina), la adopción de una ley de transparencia electoral (Brasil) y una ley que promueve el voto programático (Chile). Sin embargo, algunas de las acciones formales para incidir en la política pública y la participación ciudadana, como el impulso a leyes sobre los planes de desarrollo o la creación de espacios de participación, inciden tangencialmente en la rendición de cuentas y el acceso a la información.

La incidencia en cambios informales reportada fue la mejora de los ejercicios de rendición de cuentas públicas, el aumento de la calidad y el acceso a la información y el impulso de sanciones a funcionarios públicos (figura 14). Gracias a la labor de generar información alternativa y contrastar los datos presentados por las administraciones públicas las iniciativas han logrado mejorar la calidad de los procesos de rendición de cuentas de los funcionarios, pues estos saben que al presentar información vaga o inadecuada pueden ser controvertidos o refutados. Así mismo, las acciones de las iniciativas han llevado a mejorar la calidad de la información pública, en su periodicidad, trazabilidad y uso de metodologías para su sistematización y presentación, a la vez que se ha aumentado el número y calidad de los reportes disponibles para la consulta ciudadana. La incidencia en el impulso a sanciones ha sido menor, como se mencionó este no es un objetivo, y se ha centrado en el impulso a sanciones sociales 15% (Brasil, Chile y Colombia), sanciones electorales 9% (Brasil y Colombia) e institucionales 6% (Brasil y Chile).

Figura 14. Incidencia informal en rendición de cuentas y el acceso a la información.



Fuente: Resultados de la encuesta

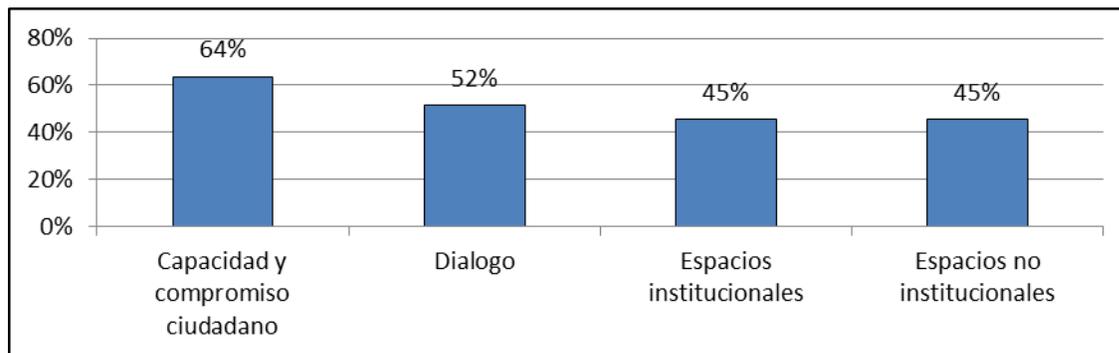
### 5.4.3 Incidencia en participación ciudadana

La incidencia de las iniciativas ha sido mayor en el fortalecimiento de la participación ciudadana, promoviendo cambios formales en los espacios de participación y cambios informales en las capacidades y el compromiso ciudadano, la dinamización de los espacios institucionales y el fortalecimiento y creación de espacios públicos no estatales. En términos de los cambios formales las iniciativas reportan el impulso a la creación de espacios institucionales de participación (Brasil, Chile y Colombia) asociados a temas de seguridad ciudadana, medio ambiente y grupos poblacionales, así como la transformación de los diseños institucionales de estos espacios (Brasil, Colombia, Chile y Ecuador).

Los cambios informales en la participación ciudadana se han dado de diversas formas (figura 15). En primer lugar, el aumento de las capacidades y el compromiso ciudadano por medio de: a) actividades de cultura ciudadana y formación de opinión pública (45%); b) capacitaciones ciudadanas en derechos, mecanismos y espacios de participación (39%); y c) fortalecimiento a organizaciones de la sociedad civil (36%). En segundo lugar, se ha buscado aumentar la receptividad de los funcionarios para atender las necesidades ciudadanas y dialogar activamente con la comunidad. En tercer lugar, se han realizado acciones dirigidas a dinamizar los espacios institucionales de participación, como el aumento de la disponibilidad de información para el funcionamiento de los espacios (42%) y el fortalecimiento de la representación al involucrar expertos y capacitar a la ciudadanía (21%).

Finalmente, en cuarto lugar, se han promovido y fortalecido los espacios públicos no estatales por medio de la conformación de asambleas públicas, la dinamización de talleres, conversatorios, foros académicos y grupos de trabajo. Estos últimos espacios no institucionales son de amplio uso por parte de las iniciativas e implican procesos importantes al ser espacios que facilitan: a) el intercambio de información al involucrar expertos; b) el dialogo y seguimiento a la política pública y los proyectos de ley sobre temas específicos; c) la actualización de diagnósticos sectoriales e identificación de necesidades ciudadanas; y d) la formación de consensos que dinamizan la incidencia de la sociedad civil.

Figura 15. Incidencia informal en participación ciudadana



Fuente: Resultados de la encuesta

## 5.5 Relación entre las variables analizadas y la incidencia de las iniciativas de la RLCJS

En esta sección se presentan las principales tendencias identificadas al relacionar las características y estrategias con los tipos de incidencia alcanzados por las iniciativas de la RLCJS. Estos resultados parten de un ejercicio exploratorio que busca, de modo general, responder a la pregunta ¿tienen las características y estrategias utilizadas por las iniciativas alguna relación con el tipo de incidencia que reportan haber alcanzado? Debido a restricciones de espacio y en aras de una claridad de la exposición sólo se presentan los resultados destacables del ejercicio de cruce omitiendo el resultado de variables con bajo poder discriminador (que son ampliamente, o escasamente, reportadas) como la incidencia formal en transparencia y rendición de cuentas y el uso de estrategias mediáticas y de generación de información. Se enfatiza en que este es un ejercicio que busca arrojar algunas luces sobre las posibles tendencias y relaciones que en ningún momento es un análisis causal o con significancia estadística.

### 5.5.1 Relación entre las características de las iniciativas y el tipo de incidencia reportado

Al analizar la relación entre las variables relacionadas con las características y prácticas de las iniciativas de la RLCJS y las diferentes modalidades de incidencia se identificaron algunas tendencias relevantes que se presentan a continuación.

En primer lugar se identificó que hay diferencias entre los tipos de incidencia reportados y la modalidad de accountability social que impulsan las iniciativas, estas son las siguientes: por un lado, las redes abiertas reportaron, proporcionalmente, una mayor incidencia de tipo formal en las políticas públicas y de tipo informal en la participación ciudadana, lo que puede ser explicado debido a que la apertura y amplitud de estas iniciativas les pueden permitir una mayor relación con diferentes sectores y grupos sociales favoreciendo el involucramiento de la ciudadanía en espacios formales e informales de diálogo y promoviendo desde estos la transformación de los marcos normativos que orientan las políticas públicas. Por otro lado, las alianzas cerradas de organizaciones mostraron una mayor incidencia en el impulso de cambios en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de las entidades públicas, probablemente debido a la capacidad de presión y seguimiento que ejercen estos grupos de organizaciones de élite (ver tabla 5).

**Tabla 5. Diferencias en la incidencia reportada según la modalidad de accountability a la que responden las iniciativas.**

Tipo de incidencia	Alianzas Cerradas (n=18)	Redes Abiertas (n=12)
Formal en políticas públicas (n=10)	22%	50%
Informal en Transparencia y Rendición de Cuentas (n=15)	60%	40%
Informal en participación ciudadana (n=23)	22%	58%

En segundo lugar, la pertenencia a redes locales aumentó la incidencia reportada por las iniciativas a nivel formal, promoviendo cambios normativos, en lo relacionado con las políticas públicas y los espacios de formales participación ciudadana. Estos resultados son coherentes con los presentados anteriormente, indicando que la pluralidad y apertura puede ser relevante para la movilización de visiones y discursos que permitan impulsar cambios en las reglas de juego y en los marcos que orientan las acciones públicas, pero débil frente a la promoción de cambios a nivel de prácticas en los funcionarios y la ciudadanía. En la tabla 6 se presentan estos resultados, para su lectura se debe tener en cuenta que el porcentaje que se encuentra en la columna corresponde a la variación de las iniciativas que reportaron el tipo de incidencia referida según su pertenencia a redes locales, es decir, mientras que las iniciativas que pertenecen a redes locales reportaron incidencia en un 50% de los casos, las que no pertenecen sólo lo hicieron en un 22%, por esto en la tabla se muestra un 28% de variación según el involucramiento en redes locales.

**Tabla 6. Variaciones en la incidencia según la pertenencia a redes locales.**

Tipo de incidencia	Pertenencia a redes locales (n=12)
Formal en políticas públicas (n=10)	28%
Formal en Participación Ciudadana (n=11)	22%

En tercer lugar, los resultados muestran que aquellas iniciativas que utilizan argumentos de representación democrática, de tipo electoral o de filiación, reportan una mayor incidencia de los diferentes tipos (ver tabla 7) esto podría explicarse por el interés que deben tener estas iniciativas en la generación de consensos y por ende la construcción de posiciones con mayor fortaleza para su sustentación y defensa en escenarios públicos. La relevancia de los ejercicios de dialogo y formación de posiciones con el involucramiento de diversos actores, que en muchos casos van más allá de los miembros, mantiene su relevancia al analizar las prácticas de rendición de cuentas a la ciudadanía utilizadas puesto que aquellas iniciativas que reportaron generar espacios de dialogo para realizar esta actividad, más allá de canales unilaterales de información como las páginas web o los informes, también mostraron una mayor incidencia de los diferentes tipo (ver Tabla 8).

**Tabla 7. Variación en la incidencia reportada según el tipo de representación que las iniciativas pretenden ejercer.**

Tipo de incidencia	Ninguna (n=11)	Presuntiva (n=12)	Democrática (n=7)
Formal (n=14)	36%	25%	100%
Formal en políticas públicas (n=10)	18%	25%	71%
Informal en políticas Públicas (n=19)	54%	50%	100%
Informal en Transparencia y Rendición de Cuentas (n=15)	54%	25%	86%
Formal en Participación Ciudadana (n=11)	27%	17%	86%
Informal en participación ciudadana (n=23)	64%	83%	86%

**Tabla 8. Variación en la incidencia según las prácticas de rendición de cuentas utilizadas.**

Tipo de incidencia	Prácticas de Rendición de Cuentas	
	Canales (n=15)	Dialogo (n=15)
Formal (n=14)	27%	67%
Formal en políticas públicas (n=10)	13%	53%
Informal en políticas Públicas (n=19)	53%	73%
Informal en Transparencia y Rendición de Cuentas (n=15)	40%	60%
Formal en Participación Ciudadana (n=11)	27%	47%
Informal en participación ciudadana (n=23)	60%	93%

### 5.5.2 Relación de las estrategias utilizadas por las iniciativas con la incidencia

El cuarto grupo de relaciones identificadas entre las variables analizadas y la incidencia es el referido a algunas de las estrategias utilizadas por las iniciativas y su efecto para aumentar, o en algunos casos disminuir, las probabilidades de tener ciertos tipos de resultados. Frente a la posibilidad de disminuir las probabilidades de algún tipo de incidencia, esto si bien se puede deber al efecto del uso de una estrategia, por ejemplo la disminución de la credibilidad de una iniciativa al apoyar a un partido político, también puede estar relacionado a que el tipo de incidencia en cuestión no sea un tema prioritario para el proceso ciudadana de accountability social. Debido a esto es importante tener cuidado a la hora de leer estos resultados y plantear posibles explicaciones para su ocurrencia.

En primer lugar, se identificó que la movilización, por un lado, parece ser útil para aumentar la incidencia formal en políticas y públicas e informal en participación ciudadana, lo que cobra sentido al aumentar la capacidad de involucrar a un amplio número de ciudadanos y generar presión para la transformación de los marcos normativos; y por otro lado, que esta estrategia puede disminuir la probabilidad de incidir de modo informal en políticas públicas y en la transparencia y la transparencia y rendición de cuentas y de modo formal en la participación, la disminución proporcional de este tipo de incidencia puede deberse a las tensiones que se generan a partir de los procesos de movilización entre la ciudadanía y el gobierno, llevando a un cierre de las oportunidades formales de participación (o la falta de atención a este tipo de espacios) o a procesos de cierre de la institucionalidad pública al escrutinio cívico (ver Tabla 9)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para la lectura de la tabla 9 se deben seguir las explicaciones dadas con respecto a la tabla 6, es decir, los porcentajes presentado muestran la variación en el tipo de incidencia de quienes usan o no una determinada estrategia.

**Tabla 9. Variaciones en incidencia según uso de estrategias de movilización y formación.**

Tipo de incidencia	Movilización (n=12)	Formación Ciudadanía (n=20)	Formación Funcionarios (n=6)
Formal en políticas públicas (n=10)	14%	20%	0%
Informal en políticas Públicas (n=19)	-22%	-10%	25%
Informal en Transparencia y Rendición de Cuentas (n=15)	-42%	-30%	0%
Formal en Participación Ciudadana (n=11)	-19%	-5%	-25%
Informal en participación ciudadana (n=23)	25%	25%	8%

En segundo lugar, el uso de estrategias de formación se relacionó con la incidencia de dos modos: a) la formación orientada a la ciudadanía aumentó las probabilidades de incidir formalmente en las políticas públicas e informalmente en la participación ciudadana, lo que es consistente con la promoción no sólo de identidades ciudadanas sino también de los conocimientos y capacidades necesarias para exigir los derechos y ejercer control activo al poder público; y b) la formación orientada a funcionarios, se asoció con un aumento de la incidencia informal en políticas públicas, probablemente asociado a la capacidad de promover debates y aprendizajes sobre las formas y conceptos utilizados para promover acciones frente a las situaciones presentes en el territorio, y con una disminución en la incidencia formal en participación ciudadana, lo que podría deberse a un énfasis en la búsqueda de modificar prácticas frente a la participación antes que marcos normativos, teniendo que la baja variación en los cambios informales en este tema se debe a que la mayoría de organizaciones reportaron esta forma de incidir.

En tercer lugar, se evidenció que las herramientas institucionales se asocian de diferentes modos frente a las formas de incidencia. Los principales resultados en esta línea (ver Tabla 10<sup>8</sup>) son los siguientes cuatro: primero, el uso de mecanismos judiciales se relacionó de modo positivo con las distintas formas de incidencia, destacándose la informal en la transparencia y la rendición de cuentas, este resultado puede explicarse debido a que el discurso de exigibilidad de derechos y el uso de mecanismos judiciales para protegerlos puede llevar a cambios relevantes a nivel territorial o a que el uso de este tipo de mecanismos obliga al gobierno a explicar y justificar sus acciones, generando incluso información y acciones para tal fin. Así mismo, el mayor efecto en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas se puede entender pensando en el uso de mecanismos institucionales, como los derechos de petición, para solicitar información.

<sup>8</sup> La lectura de esta tabla se debe realizar siguiendo las indicaciones de las tablas 6 y 9.

**Tabla 10. Variación en la incidencia según el uso de estrategias institucionales.**

Tipo de incidencia	Mecanismos Judiciales (n=12)	Espacios institucionales (n=24)	Cooperación entidades (n=8)	Lobby o Cabildeo (n=14)
Formal en políticas públicas (n=10)	28%	20%	57%	-23%
Informal en políticas Públicas (n=19)	19%	17%	50%	-38%
Informal en Transparencia y Rendición de Cuentas (n=15)	42%	0%	51%	-40%
Formal en Participación Ciudadana (n=11)	22%	46%	69%	-1%
Informal en participación ciudadana (n=23)	-3%	54%	-2%	-23%

Segundo, el uso de espacios institucionales de participación tuvo relación positiva con todas las formas de incidencia, excepto la informal en la transparencia y la rendición de cuentas, destacándose su efecto en la formal e informal en la participación ciudadana. Estos datos se asocian a los de otras investigaciones que evidencian un resultado tan claro como que el ejercicio activo del derecho a la participación ciudadana es la mejor estrategia para lograr la ampliación de las oportunidades y el aumento de su incidencia, toda vez que promueve la adquisición de capacidades y actitudes que se reproducen y multiplican tanto a otros ciudadanos como a otros temas sectores de gobierno (Gaventa y Barret 2010). Sin embargo, como puede entenderse a partir de la baja incidencia en la promoción de prácticas de transparencia, no necesariamente implica un cambio efectivo en la atención y apertura de los gobiernos.

Tercero, el establecimiento de alianzas de cooperación con entidades, así estas no involucren recursos, se identifica como una acción relevante para la incidencia de las iniciativas de accountability social pues en todos los casos implicó variaciones importantes en la incidencia. En este caso el promover frentes de trabajo conjuntos frente a los temas puede promover importantes cambios tanto a nivel de formas de comprender e intervenir los fenómenos sociales, llevando a cambios normativos para tal fin, como en lo relacionado con la adopción de nuevas prácticas y metodologías que redunden positivamente en la implementación de políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas o, incluso la participación ciudadana<sup>9</sup>.

Finalmente, cuatro, se identificó que el uso del lobby o cabildeo se relaciona negativamente con la incidencia, ya que una mayor proporción de las iniciativas que hacen uso de esta estrategia reportaron no haber incidido en los temas mencionados. Este resultado es intrigante debido a que el lobby tiende a ser utilizado por las iniciativas para promover cambios de un modo directo al interlocutar con quienes ejercen el poder público, sin embargo, sería necesario analizar si el ejercicio de esta práctica, o el modo en el que se realiza, puede disminuir la credibilidad de las iniciativas o alejarlas del interés público y de este modo convertirse en una estrategia contraproducente para el logro de metas.

<sup>9</sup> Como se mencionó anteriormente la baja variación en este tipo de incidencia se asocia principalmente con que la mayoría de iniciativas la reportaron como un resultado de sus actividades.

## 6 Conclusiones

En esta investigación se articuló un marco analítico en el que se abordaron diversas discusiones alrededor del AS presentes en la literatura contemporánea, sobre su naturaleza, sus rasgos, sus estrategias y su incidencia. Posteriormente con base en este marco presentaron los resultados de una encuesta aplicada a las iniciativas que conforman la RLCJS, como una primera aproximación al tema que permite identificar algunas tendencias relevantes y plantear algunas preguntas para avanzar en la comprensión de las nuevas iniciativas de accountability social en América Latina.

Los principales resultados de la investigación se relacionan con:

- a) la ampliación de actores que se encuentran promoviendo iniciativas de accountability social a la gestión pública y sus resultados, destacando el protagonismo cada vez mayor de la filantropía internacional, las universidades y la responsabilidad social empresarial;
- b) la diversificación de relaciones de accountability social y dentro de este tema la relevancia que tiene para el conjunto de iniciativas analizadas el énfasis en estrategias orientadas a la ciudadanía, para aumentar su conciencia y las condiciones bajo las cuales ejerce su derecho al voto (accountability colectivo prociudadano), u orientadas directamente al Estado para ejercer presión a través de la opinión pública o la movilización (accountability colectivo de confrontación o denuncia). A la vez, se nota el desinterés, que puede asociarse a la desconfianza, frente al impulso de procesos de control social orientados a la activación de mecanismos de accountability social; esto se evidenció en el bajo uso de mecanismos judiciales (a pesar de identificar tendencias positivas entre esta estrategia y la incidencia) y la aún menor búsqueda de sanciones disciplinarias, penales o fiscales por medio de la activación de órganos de control de mandato específico.
- c) la identificación de tendencias de accountability de élite expresado en alianzas cerradas de actores con poder económico o de la apertura de estos proyectos hacia la conformación, o involucramiento, en redes ciudadanas amplias que ejemplifican y promueven valores democráticos de la sociedad civil. Frente a este tema se destaca la tendencia al aumento en la incidencia de las redes abiertas, o de las iniciativas que se articulan con redes locales de exigencia de derecho, principalmente en lo referido a la promoción de cambios formales en las políticas públicas e informales en la participación ciudadana;
- d) la relevancia de la configuración de dinámicas de representación democráticas, sin demeritar los argumentos presuntivos o de neutralidad, para el logro de resultados de los diferentes tipos. Lo cual su vez se complementa con el uso de prácticas de rendición de cuentas hacia la ciudadanía orientadas a la promoción del dialogo y la reflexión, antes que sólo el intercambio unilateral de información por medio de canales físicos o virtuales.
- e) la diversificación de estrategias de accountability social utilizadas según las diferencias en las metas y objetivos de las iniciativas y los contextos en los cuales desarrollan sus acciones. En este tema se destaca el amplio uso de la comunicación y generación de información, del involucramiento en procesos regulados de dialogo e interacción con el Estado y de la formación y capacitación, a la vez que el bajo uso de estrategias de movilización. Así mismo, dentro de las relaciones identificadas entre las diferentes estrategias y las formas de incidencia se identificó que la movilización y la formación son estrategias que se muestran relevantes para el impulso de cambios en las políticas públicas y en la participación ciudadana, mientras que la

institucionalización tiende a aumentar las posibilidades de incidir, excepto cuando esta toma la forma de lobby o cabildeo que se asoció de modo negativo a la incidencia.

Como resultado de este trabajo exploratorio, se destaca la relevancia de continuar avanzando en la comprensión de los actores, las dinámicas, las prácticas, las estrategias y la incidencia de las iniciativas accountability social a la gestión pública. Debido a que la muestra fue pequeña y se enfocó en las iniciativas de la RLCJS estos resultados no son generalizables, sin embargo, los cuestionamientos e indicios que plantea si cobran relevancia para un análisis de estos procesos ciudadanos. En este sentido el documento, y los análisis plasmados en el mismo, abren la puerta para abordar algunos temas para continuar dándole forma al debate sobre la promoción y ejercicio del accountability social, tanto a nivel práctico como teórico. Esto por medio del planteamiento de preguntas, que deberían ser respondidas utilizando otras metodologías como estudios de caso o encuestas que involucren a otros actores y se concentren en contextos puntuales, como las siguientes:

- ¿Cuál es el rol que están jugando los nuevos actores involucrados en la promoción del accountability social? ¿qué factores explican su involucramiento en esta causa? ¿cómo podría promoverse un aumento de esta tendencia?
- ¿Qué factores de contexto explican la marcada diferencia entre países, o incluso al interior de estos, para la selección de la modalidad de accountability social (alianzas cerradas o redes abiertas) que toman las iniciativas de la RLCJS? ¿Estos factores podrían incidir a su vez en otros procesos de acción colectiva de la sociedad civil?
- ¿Qué temas permiten comprender la relevancia del uso de argumentos democráticos de representación, o al menos del establecimiento de espacios amplios de dialogo con la ciudadanía, frente a la incidencia de las iniciativas de accountability social? ¿Se trata, únicamente, de la importancia de la deliberación para la construcción de ideas de bien público defendibles públicamente, o existen otros factores relevantes?
- Más allá de la existencia de los diferentes tipos de estrategias utilizadas y su diversificación en respuesta a contextos locales ¿Cómo se están ejerciendo estas estrategias y que implicaciones tiene esto frente al establecimiento de relaciones estables con la ciudadanía y los gobiernos? ¿Qué factores institucionales, sociales y culturales permiten comprender las diferencias en el uso de estrategias para el AS en los diferentes países? ¿Qué estrategias han sido más relevantes para impulsar cambios formales e informales e incidir en las tres dimensiones abordadas? y ¿por qué?

## 7 Referencias

- Ackerman, J. (2004) Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”, *World Development* 32 (3), 447–463.
- Ackerman, J. (2004). Social accountability: an Introduction to the Concept and Emerging Practice. Social Development Papers, Participation and Civic Engagement. No 76. The World Bank.
- Ackerman, J. (2005). Draft Social Accountability for the Public Sector: a Conceptual Discussion. México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ackerman, J. y Sandoval, I. (2005). Leyes de acceso a la información. Cuadernos de Transparencia No 7. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI. México D.F. México.
- Acuña, C. y Vacchieri, A. (2007) La Incidencia Política de la Sociedad Civil. Siglo XXI editores. Buenos Aires. Argentina.
- Almeida, G.A., y Pinheiro, P.S. (2006). Derechos Humanos, Violencia urbana y rendición de cuentas en Brasil. En Isunza, E., y Olvera, J.A. (coord.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 389 -410). México D.F., México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Miguel Ángel Porrúa.
- Fox, J. (2006). Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas. *Perfiles Latinoamericanos*. 27. 33-68.
- Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2007), Full Disclosure, the Perils and Promises of Transparency. UK. Cambridge University Press.
- Gaventa, J y Barret, G. (2010) So What Difference Does it Makes? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. IDS Working Paper No. 347.
- Goetz, A. M. y Jenkins, R. (2001). Hybrids forms of Accountability. Citizens Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India. *Public Management Review*. 3 (3) 363 – 383.
- Goetz, A. M. y Jenkins, R. (2005) Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development. New York. International Political Economy Series. Timothy M Shaw.
- Gurza, A. y Isunza, E. (2010). Precisiones Conceptuales para el Debate Contemporáneo Sobre la Innovación Democrática. En Isunza, E. y Gurza, A. (coords.). *La Innovación Democrática en América Latina. Tramas y Nudos de la Representación, la Participación y el Control Social*. México. CIESAS - Cámara de Diputados.
- Hernandez, A. y Arciniegas, E. (2011). Experiencias de Accountability Horizontal y Social en América Latina. Bogotá, Colombia. Ediciones Uniandes.
- Hernández, A, Flórez, J y Naranjo, M (2011) Gobernanza ambiental, trayectoria institucional y organizaciones sociales en Bogotá: 1991 -2010. Serie Avances de Investigación nº 53. Madrid. Fundación Carolina. Disponible en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/AI53.pdf>

- Isunza, E. y Olvera, A. (2006) *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*. México D.F., México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Miguel Ángel Porrúa.
- Kriesi, H. (1999). La Estructura Organizacional de los Nuevos Movimientos Sociales en su Contexto Político. En McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. N. (Eds.) *Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas*. Madrid. Ediciones Istmo.
- Leiras (2007) La Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Públicas. En Acuña, C. y Vacchieri, A. (Eds.) *La Incidencia Política de la Sociedad Civil*. Siglo XXI editores. Buenos Aires. Argentina.
- Malena, C., Forster, R. y Singh, J. (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Social Development Papers. 21.
- McAdam, D. McCarthy, J y Zald, M (1999) *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge University Press.
- McGee, R. y Gaventa, J. (2010) *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report*. Prepared for the Transparency and Accountability Initiatives Workshop. Institute of Development Studies.
- McNeil, M. y Malena, C. (2010) *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. World Bank.
- Mejia, A. (2010). *Democratic Accountability and Service Delivery – A Desk Review*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Institute of Development Studies.
- Merino, M. (2007) *Muchas Políticas y un Solo Derecho*. Recuperado de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/9.pdf>
- North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Editorial, Fondo de Cultura económica.
- O'Donnell, G. (1996). Otra Institucionalización. La Democratización y sus Límites, Después de la Tercera Ola. *Revista La Política*. 2.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal ¿Se Oponen la Democracia y el Constitucionalismo? *Revista la Política*. 4.
- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (2006), *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C. BID - IDEA.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002), *Accountability Social: la Otra Cara del Control*. En Peruzzotti y Smulovitz. (ed.). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina. Temas.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2006), *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*. University of Pittsburgh Press.

Schedler, A. (2004) ¿Qué es la Rendición de Cuentas? México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Cuadernos de Transparencia. 3.

Smulovitz, C. (2001) Judicialización y Accountability Social en Argentina. Washington D.C. Trabajo presentado en la XXII International Conference de la Latin American Studies Association.

Transparencia Internacional (2002). Ética del Servicio Público, Monitoreo de Bienes y Prueba de Integridad. Recuperado de: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/publicacionesti/>

Thede, N. (2006) Derechos Humanos, Nuevas Democracias y Rendición de Cuentas: Logros y Desafíos. En Isunza, E y Olvera, A. (Eds.) *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*. México D.F., México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Miguel Ángel Porrúa.

Villar, R. (2003) Introducción: de la Participación a la Incidencia de las OSC en políticas Públicas. En González, I. y Villar, R (eds) *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en las políticas públicas*. Buenos Aires. Libros del Zorsal. p. 13 – 29.

El Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider), con más de 40 años de trayectoria, es un centro de investigación y formación que contribuye al entendimiento de los procesos de desarrollo a escala local, regional, nacional e internacional. Su objetivo es cualificar la política y la práctica del desarrollo, ya sea mediante las políticas públicas, la gestión territorial, o la intervención privada desde las organizaciones y la sociedad en general.

*Cider - Universidad de los Andes  
Calle 18A No. 0 - 19 Este, Bloque PU  
Bogotá - Colombia  
<https://cider.uniandes.edu.co>  
[cidercomunicaciones@uniandes.edu.co](mailto:cidercomunicaciones@uniandes.edu.co)  
Teléfono: 3394949 Extensiones: 2664 - 2665*

*Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación  
Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.  
Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.*