

**Human Development Report Office**

**OCCASIONAL PAPER**

**Background paper for HDR 2002**

**Political and Judicial Accountability Failures  
to the Poor in Latin America**

(Venturas y desventuras de los pobres ante la accountability  
político jurídica en América Latina)

Sergio Sporer

**2002/16**



# **HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002**

**POLITICAL AND JUDICIAL ACCOUNTABILITY FAILURES TO THE POOR**

**IN**

**LATIN AMERICA**

**(Venturas y desventuras de los pobres ante la accountability político jurídica en América Latina)**

**Sergio Spoerer**

- 1      Introducción.**
- 2      ¿Governance en crisis?.**
- 3.      La voces de la sobrevivencia y el espacio público.**
- 4.      Accountability, Liderazgo y Capital Social.**
- 5.      Poder y Democracia.**
- 6.      Governance y accountability: mejorar la calidad de la política.**
- 7.      Casos de Accountability.**

## **1. Introducción**

Este documento tiene un tono indisimuladamente ensayístico. Carece de cualquier investigación empírica que específicamente haya sido realizada para respaldarlo. Sólo la investigación bibliográfica llevada a cabo para recensar casos -de la que se da cuenta en el apartado final- ha sido efectuada con el objeto específico de situar nuestra reflexión en el contexto intelectual y empírico del tema. Por tanto, este documento hubo de ser escrito abandonando cualquier pretensión de demostrar nada y debió limitarse sólo al análisis interpretativo o, incluso, conjetural. Esperamos que de su lectura pueda el lector especializado extraer sugerencias o ángulos de análisis que contribuyan al despliegue de su propia reflexión.

El trasfondo desde el que nace este escrito en su autor, tiene dos componentes principales. Por una parte, estudios realizados en el pasado sobre la "cultura urbana de la sobrevivencia" y sobre las formas de rearticulación del tejido social que sirvieron de base a los procesos de recuperación democrática durante los años 80. Y, por otra, prolongada experiencia como consultor de proyectos de mejoramiento de la calidad de la gestión pública.

Debo hacer un explícito y agradecido reconocimiento a la colaboración de mi asistente de investigación, Luis Campos Medina, en todo el proceso de elaboración de este documento. Decisiva, fue su contribución en la investigación bibliográfica y enriquecedoras sus reflexiones sobre múltiples aspectos del informe. Pienso que sin la infinita paciencia de Julia Pérez habría sido incapaz de cumplir con la entrega de este documento dentro de los plazos en que me fue solicitado.

## 2. **¿Governance en Crisis?**

No pocas veces los grandes cambios históricos van acompañados (incluso precedidos) de importantes cambios semánticos. Cambio es, ante todo, una nueva manera de ver. Los cambios semánticos alteran sistemas de significados. Lo fundamental no es la claridad de los "referentes empíricos" de un nuevo concepto (o "distinción", sí seguimos a H. Maturana). Lo fundamental reside en la "representación perspicua" (L. Wittgenstein) inducida por los cambios semánticos. "Esta representación perspicua es el medio para la comprensión consistente en "ver las conexiones". De ahí la importancia de encontrar cadenas intermedias" (L.W. "Observaciones a la Rama Dorada de Frazer").

Los cambios semánticos suelen nacer en la "lengua", pero no alteran sistemas de significados hasta no convertirse en "habla", en conversación social, en sentido común. La historicidad de este desplazamiento es lenta y compleja e incluye confrontaciones de discursos, prácticas sociales (experiencias, "casos") y emocionalidades.

Sostenemos que el término governance –originado en el gobierno corporativo de empresas- es el núcleo de una "representación perspicua", de una emergente constelación de significados, que permite una nueva comprensión de las relaciones entre prácticas sociales, institucionalidad pública y mercado en el marco de la globalización.

En su nacimiento como "lengua", esta constelación emergente tiene múltiples vectores intelectuales que podríamos integrar en las contribuciones teórico-analíticas de A. Hirschman, Douglass C. North y Amartya Sen.

Sostenemos que lo que aparece como "crisis" de la gobernanza, es en realidad la expresión cambiante y polémica –necesaria, inevitable- de la transformación en "habla", en sentido común, de esta constelación emergente.

Voz, poder y accountability, son aspectos cruciales, condiciones necesarias, de la "historización" de esta nueva constelación de prácticas sociales y significados. Su "crisis" es, en realidad, la apertura de un nuevo mundo.

Con independencia de la necesidad de énfasis analíticos específicos, la governance no es entendible ni operacionalizable en situaciones históricas concretas al margen de un enfoque integrado, sistémico.

Dicho enfoque debe considerar al menos, las siguientes dimensiones:

- Voz ciudadana. Expresividad social.
- Libertades públicas (expresión, asociación).
- Estado de derecho, estabilidad institucional y pluralismo político.
- Mecanismos horizontales (check and balances) y verticales de control y rendición de cuentas.
- Bajos niveles de violencia y corrupción.

Governance, accountability, voz y poder, son términos que no sólo vehiculan un importante desplazamiento semántico en el análisis de la situación de los pobres y de sus posibilidades de desarrollo. Antes hemos hablado de "una emergente constelación de significados". Es lo que muchos autores de T. Kuhn en adelante han llamado "un nuevo paradigma". Todo paradigma nace en la realidad histórica desplazando un precedente paradigma dominante. Pensamos que éste es, precisamente, el momento que se está viviendo en América Latina.

Aún cuando ante una primera lectura pudiera parecer paradójico, dicho paradigma –que emergió en la región desde los años 60- sostuvo las visiones del desarrollo tanto durante el predominio de formas autoritarias de gobierno como durante las transiciones democráticas iniciadas a mediados de los años 80. En ambos casos, se pensaba, el peligro venía de la sociedad. La idea de gobernabilidad, se asociaba a la necesaria contención de demandas sociales y a la tarea de cautelar las Instituciones del Estado (fuese éste de Derecho o no) ante prácticas ciudadanas siempre sospechosas de impertinencia e irresponsabilidad. Desde las concepciones del "enemigo interno" –propias del escenario de polarización binaria de la guerra fría- hasta las

formas restrictivas que Guillermo O'Connell llamó de "democracia delegativa" (donde los ciudadanos estaban llamados a legitimar con sus votos la generación de sus representantes, pero no a fiscalizar su ejercicio), la gobernabilidad sugería silenciar voces, no diseminar poder en la sociedad y evitar toda exigencia de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

En este paradigma –ahora en crisis y desplazamiento- el ejercicio del poder político operaba sobre tres supuestos:

- la organización del Estado es ante todo, el resultado de una obra de diseño constitucional, legal y parlamentario.
- La clase política, en la que era "delegado" el ejercicio democrático, monopolizaba el poder legítimo. La gobernabilidad dependía del cuidado de dicho poder. En algunas situaciones nacionales, dicho cuidado implicaba formas de alternancia regulada entre gobierno y oposición ("pactos de gobernabilidad").
- el diseño e implementación de las políticas públicas tenía una exigencia de eficacia que sólo una élite tecnocrática podría garantizar.

Son estos supuestos los que son cuestionados por el nuevo paradigma, el cual abre nuevas posibilidades para el reconocimiento efectivo de los derechos y de los intereses de los pobres.

### 3. **Las voces de la sobrevivencia y el espacio público.**

La voz, las voces, son, por una parte, expresión de sí, validación de la propia experiencia y, por otra, son sociabilidad, vínculos, relatos de experiencia compartida, memoria y sueños, germinación de prácticas sociales y de sentidos emergentes. Las voces son micropoder, micropolítica, presentes en prácticas de baja densidad institucional. Fluyen, emergen, desaparecen; rara vez adquieren formas estables, organización, pero sí requieren de un contexto, de un territorio protegido, de un espacio público.

La territorialidad dimensión física, del espacio público es constituida por plazas, parques, espacios deportivos, sitios vacíos, esquinas. Los espacios públicos no pocas veces son recuperados para su uso como tales y cargados de sentido social, aún cuando carezcan de un estatuto legal adecuado. El coro de las voces crea sus propios micro-escenarios, los que podrán posteriormente, ser o no equipados con mobiliario urbano y transformados en áreas verdes, recreativas y de sociabilidad formal.

En el espacio público convergen distintos fragmentos de heterogeneidad social. Son el reverso de la segregación espacial y de la cultura del gueto. Dan soporte a experiencias de integración social, de cultivo de la diversidad, de reducción de la discriminación y de la intolerancia, con fuertes contenidos lúdicos, festivos y artísticos.

En el mundo de la pobreza, los espacios públicos son ámbitos privilegiados de expresividad juvenil y de formación de sus identidades. Son espacios de sociabilidad y de socialización que generan códigos de conductas compartidos entre los jóvenes. Por ello, el espacio público favorece la emergencia de –poderosas porque libremente compartidas- la armonía juvenil y la configuración de identidades disfuncionales, negativas, favorecedoras de conductas agresivas o delictivas.

Los espacios públicos son cercanía y hospitalidad acogedoras de encuentros, producen sentido de pertenencia, confianza, capital social. Al reducir el aislamiento anónimo y la segregación social, desincentivan conductas desviadas favorecedoras de la criminalidad.

Las voces de la pobreza requieren de espacios públicos para que –desde la cotidianidad de sus prácticas- puedan tejer redes sociales de micropoder y facilitar su propia seguridad ciudadana.

A las metáforas de las voces y de los espacios públicos, podría agregarse una tercera: la de la sombra de la pobreza. Con ella se podría dar imagen a las observaciones de Hirschman relativas a “las racionalidades ocultas del comportamiento social”. Sostenemos que en materia de políticas públicas contra la pobreza, las ha habido de dos tipos: (a) aquellas que mantienen a los pobres anclados en su sombra y (b) aquellas que intentan hacerlos saltar fuera de ella. Si por “sombra” podemos entender el conjunto de condicionantes cotidianos –materiales y simbólicos- de la existencia social, no hay políticas viables sin generar en los pobres la capacidad de moverse con su sombra. La movilidad social supone vivenciar –es decir, tener experiencia de la experiencia- la sombra (“principio de realidad”) y, al mismo tiempo, las aspiraciones de una vida mejor (“principio de posibilidad”). Las dimensiones expresiva e instrumental de las voces en el espacio público generan prácticas sociales que favorecen la vivencia simultánea de ambos principios y permiten germinar a formas de micropoder, entendidas como acrecentamiento de las capacidades de intervención sobre las propias condiciones de vida. En un horizonte de sentido que alienta las prácticas desde el cuidado de los propios intereses, las voces no sólo co-inspiran y permiten la coordinación de acciones, sino que hacen visibles y concretos a otros a quienes se interpela (detentadores de posiciones de poder en el entorno inmediato de acción). Las voces que interpelan piden responsabilidad a sus interlocutores. Ello implica capacidades personales e institucionales de escucha y de “dar cuenta” (de responder = responsabilidad). Así nace –“desde abajo”- la accountability que favorece el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres. (A su dimensión “desde arriba” nos referiremos más adelante).

Desde las situaciones de pobreza, pueden manifestarse tres tipos de orientaciones de acción:

La primera de ellas es la del abandono total, la de la sumisión y la parálisis; aquella que no tiene opción y que se manifiesta cuando la degradación alcanza el límite de la vida. Un segundo nivel de acción –reverso exacto del anterior- pudiera ser identificado como el comportamiento prometeico, marcado por la ruptura total de la cotidianeidad en que se vive, sea a nivel de la política, sea a nivel del delito; y caracterizado por la audacia, por la rebeldía, por una lógica de

transgresión total, con o sin sentido político. Pero, el tipo de orientación prevaleciente en el sector popular –la cuantitativamente más significativa- designa un comportamiento adaptativo, que define aquello que podemos llamar cultura urbana de la sobrevivencia. En esta orientación de acción lo que prima son las astucias cotidianas, muchas veces carentes de un sentido trascendente, tanto en términos temporales, como en términos de lógica política; lo fundamental es el conjunto de conductas que se adoptan día a día tras el simple objetivo de sobrevivir.

Estas actividades se desarrollan en un tiempo y en un espacio ajenos. El mundo popular no se pertenece, vive una situación de heteronomía, por la que el conjunto de sus reglas y de sus sentidos están determinados desde fuera. Es desde esta situación que se desarrollan las prácticas que le permitan sobrevivir al más bajo riesgo, no disputando espacios ni sentidos, rehuendo los conflictos, adaptándose, esquivando.

Desde esta hipótesis sobre el tipo de orientación de acción prevaleciente en el mundo popular, podemos avanzar, primero, hacia un intento de comprensión de su cultura cotidiana en términos del conjunto de astucias o de las artes de vida o de sobrevivencia que él desarrolla; y, luego, tratar de comprender qué significa esta cultura cotidiana en términos de demandas y prácticas democráticas en los pobres.

La racionalidad básica que caracteriza los comportamientos predominantes en el mundo popular no es la de la política, la del largo plazo, la del conflicto, sino la de una maximización de los recursos directamente disponibles o potencialmente accesibles en lo cotidiano, para sobrevivir o elevar las condiciones de vida. La motivación básica del mundo popular es vivir mejor; tratar de pasarlo bien, hoy, aquí, ahora; e incluso elaborar, a través de actitudes productoras de sentido, metáforas de la propia felicidad, entendiendo por propia fundamentalmente la del grupo familiar desde el cual se vive y se imagina la vida. Por tanto, el punto de partida de las astucias de sobrevivencia en el mundo popular son los recursos básicos de que el núcleo familiar dispone, y éstos son, prioritariamente, el trabajo y la casa. El trabajo produce el ingreso monetario que permite cubrir las necesidades de la familia, pero es, además, un elemento básico de socialización y de construcción de una identidad individual y colectiva. La casa, la morada, es el espacio físico en torno al cual se constituye la familia. La familia es tomada en un

sentido no sólo nuclear, o de familia extendida, sino más bien como una unidad doméstica constituida muchas veces por varios núcleos familiares, que admite además la presencia de personas ligadas colateralmente, o simplemente amigos.

La ausencia de estos dos elementos, trabajo y casa, determina el traspaso del umbral mínimo de sobrevivencia. La pérdida del trabajo, la cesantía prolongada, es la inminencia del derrumbe total del proyecto colectivo de vida, no sólo en el sentido de pérdida de los recursos monetarios necesarios, sino también en cuanto traduce el deterioro de un sistema de relaciones que produce sentido, que genera recursos en términos de información y de capital cultural, que favorecen el desarrollo de otras estrategias de sobrevivencia. Así, la defensa y reivindicación del trabajo, y el acceso a la vivienda, son los pilares sobre los cuales se edifican la cotidianeidad y la perspectiva de más largo plazo del mundo popular.

Hacia el futuro, estos dos elementos se complementan con un tercero: el de la educación de los hijos, entendida como una suerte de seguridad social de la que gozarán después los miembros adultos de la familia. La educación es percibida como la clave de la movilidad social. Educar a los hijos –“darles lo que yo no tuve” -es una manera de designar esta aspiración- “de que a ellos les resulte lo que a mí no me resultó”- y una manera también de contribuir al propio futuro. El futuro siempre es pensado en términos familiares; rara vez aparece como una representación de carácter estrictamente individual, y aún menos en una dimensión colectiva. El futuro no está ligado, o lo está muy escasamente, a perspectivas de cambio político, de un determinado tipo de gobierno o de algún tipo de régimen. El futuro es, más bien, aquello que el núcleo familiar sea capaz de hacer. En ese contexto, la política es un coadyuvante o un bloqueador, rara vez es el factor determinante.

Esta perspectiva de vida vincula de manera inseparable la aspiración de vivir mejor, pensable en términos materiales, con la aspiración de “pasarle bien”, sujeta más bien a las representaciones simbólicas, al arte de vivir a través de los ritos de celebración, de fiesta, de gratificaciones culturales. De allí que en el mundo popular el nivel de satisfacción de las necesidades materiales y simbólicas prácticamente no admita separación. La búsqueda de experiencias gratificantes va ligada al desarrollo mismo de las estrategias materiales: el trabajo, la casa, la educación, la satisfacción de necesidades básicas, es inseparable de los niveles de celebración, de fiesta, de

los paseos, de la actividad deportiva; de la religiosidad como forma de producción de sentido y como arte de encuentro; como afirmación de la vida y como metáfora de otra vida posible.

Estos dos niveles, el de lo material y el de lo simbólico, refuerzan a su vez la perspectiva de no separabilidad entre lo que el núcleo de la familia popular vive hoy y lo que imagina para el mañana. La vida es hoy, aquí y ahora, y quienes tienen éxito en la vida no son aquellos que esperan algo de terceros, de un régimen político o de algún sistema ideológico, sino los que ponen sus esfuerzos en la propia contribución a la obtención de estos gratificantes materiales y simbólicos.

El concepto de "vivir mejor", entendido como articulador de las dimensiones materiales y simbólicas, es una suerte de paso a paso, progresivo y cadencioso, hacia condiciones de vida que se van obteniendo, en base al propio esfuerzo. El futuro tiene una clave personal: expresiones como tener trabajo, "tener pega"; "ponerle empeño", "tener buena cabeza", ser capaces de aprender, definen en el mundo popular lo que, en otro estrato social, pudiera ser más bien la expresión de una utopía movilizadora, o de un proyecto de vida o de sueños. El mundo popular parece soñar con que le vaya bien; y eso tiene que ver, fundamentalmente, con la posibilidad de disponer de los instrumentos básicos con los cuales enfrenta la vida, siendo esto, ya lo hemos dicho, el trabajo y la casa, y "que Dios nos dé salud".

La sociedad de los pobres no pide regalos estatales. Pide sensibilidad, escucha, reglas claras para todos y autoridad que las cumpla. Pide protección para que el fruto de sus esfuerzos no se lo lleven manos invisibles capaces de hacer pases de prestidigitación en la plaza pública del mercado. La sociedad pide eficiencia al Estado, a los servicios públicos, al parlamento, a la justicia. No pide dádivas, pide más que eso: pide que sus derechos no sean violados o ignorados en la caja negra de las prácticas institucionales.

Desde esta visión de la vida cotidiana emerge una primera demanda dirigida a la política, a la política democrática: que la democracia sea capaz de asegurar la estabilidad de las condiciones básicas que hacen rentable, a largo plazo, el esfuerzo cotidiano de los pobres.

Este paso a paso del propio esfuerzo, este proyecto personal o familiar, se elabora a partir de una determinada percepción que se tiene de la sociedad. El proyecto de vida del mundo popular supone la comprensión de un determinado campo de posibilidades; es decir, tener una expectativa de aquello que puede o no cambiar, de lo que permanece como reglas conocidas que le permitan desarrollar la vida.

La vida cotidiana, ligada a esta idea de percepción de un campo de posibilidades, formula la realidad de que todo proyecto familiar, todo proyecto individual, tiende a ser, en un segundo nivel, compartido, socializado. Tiende a ampliar los ámbitos donde se puede, junto a otros individuos, otras familias y otros grupos, trabajar por el éxito de esta expectativa compartida, de este proyecto grupal. Desde esta perspectiva es claro que el proyecto personal, que tiene raíz en las propias capacidades del individuo y del grupo familiar, avanza hacia el establecimiento de mecanismos de solidaridad y tiende a construirse en términos de una dinámica de cooperación social.

De allí emerge un segundo tipo de demanda que el mundo popular dirige, desde su cotidianeidad, a la política democrática: que sea capaz de dilatar las fronteras de lo posible. De este modo, la democracia no es percibida como dominio (de apropiarse de algo para dominar a terceros), sino como una posibilidad de socialización de las capacidades de acción del mundo popular.

Capacidades generadas por lo que, más arriba, hemos llamado "esfuerzo cotidiano" de los pobres. Pues, dicho esfuerzo está impregnado de los procesos de "individualización" (U. Beck) característicos de las sociedades contemporáneas. Ello implica un ethos básicamente personal o familiar (o de "unidad doméstica") que asume, crecientemente, un agenciamiento personal de riesgos y oportunidades, sin esperarlo del Estado o de las propias organizaciones. Las solidaridades básicas, sostenidas en formas de reciprocidad, están tensionadas, tanto por el recelo social y la hostilidad, como por tendencias asociativas de débil densidad organizacional nacidas de algunas formas episódicas de expresividad social.

El "poder" que nace de la "voz" tiene pocos "portavoces organizacionales". Suele ser expresividad pura, fugaz, espontánea, carente de liderazgo y con baja "sedimentación

organizacional". El aprendizaje social así creado perdura, principalmente, en la memoria de las prácticas y los relatos orales tejidos tanto desde la vivencia de los hechos como desde el imaginario vecinal. La impermanencia organizacional del poder social así creado, hace difícil la transformación del capital expresivo en pautas de conducta de carácter proposicional.

Si nuestro diagnóstico es acertado, habrá que concluir, que la situación actual está lejos de favorecer las expectativas del mundo popular. El desfase entre el arriba y el abajo, entre la cultura de la clase política, de las élites, y esta cultura democrática del mundo popular, es enorme. El desencuentro entre la política y su vida cotidiana es radical y perceptible. Sus aspiraciones no encuentran en la oferta democrática existente respuestas adecuadas; la política, y la política democrática, aparecen distantes, ideológicas, paradigmáticas, preocupadas de conflictos que, aun cuando puedan ser sentidos por el mundo popular, le parecen distantes, inaccesibles o de una alta amenaza.

Esta realidad no es nueva, sin embargo. Este corte entre el arriba y el abajo, entre una matriz democrática fundamentalmente politicista-partidocrática y una nueva matriz democrática predominantemente social-participativa, viene de lejos.

Aquí no cabe desarrollar este tema, pero es claro que es el conjunto del sistema de relaciones entre el Estado, el sistema político y la sociedad civil el que está puesto en cuestión. No se trata de predicar el primado de la sociedad civil frente al Estado, o del sistema político por encima de los otros dos, sino de plantear un equilibrio nuevo entre estos tres ámbitos de acción.

El reconocimiento de esta doble matriz de la cultura democrática tiene no sólo que ver con el problema de cómo los sectores populares viven y se representan sus condiciones de existencia al interior de una comunidad nacional, sino además con el tipo de democracia como régimen y sociedad al que aspiramos, y las condiciones mismas de su estabilidad.

La cultura popular ayuda a comprender los límites de la cultura de la clase política, en tanto interroga al conjunto de los sectores democráticos desde varios niveles. Uno de ellos es esta invitación a mirar la democracia desde las prácticas cotidianas, desde las condiciones de vida de los individuos, los grupos, los estratos; desde los proyectos de vida de cada quien; desde la

identificación de lo que hacen y de las potencialidades residentes en ellos. Esto puede contribuir a evitar el primado de una concepción de la democracia en términos estrictamente politicistas y partidocráticos, donde sólo lo que es político será democrático, y sólo lo que es partidario sería político.

Por el contrario, esta mirada puede hacer visibles otros niveles de la realidad social, de los cuales la perspectiva democrática parece hoy día separada.

Es esto, en definitiva, lo que puede permitir una mejor comprensión de lo que se sugiere como nueva manera de hacer política: la preocupación por este nivel de la práctica social donde los comportamientos o los movimientos alternativos no son nuevos actores, haciendo las mismas cosas de manera antigua, sino que son nuevos o viejos actores haciendo las cosas políticas y culturales de una manera diferente. Desde este punto de vista, la comprensión de la cultura política de lo popular puede, también, ser sugerente en términos de una mayor visibilidad sobre el conjunto de la sociedad civil.

Esto debería llevarnos a reconocer las formas de existencia de toda la sociedad civil, cualesquiera sean sus opciones políticas o sus sesgos ideológicos, puesto que es el conjunto de sectores de la sociedad civil (y no sólo los sectores populares, o los reconocidos como democráticos) el que tiene, por decirlo así, legitimidad de existencia. Esta aproximación a una cultura política democrático-participativa de conjunto debe llevar a una identificación de las potencialidades democráticas presentes allí, aun cuando en las prácticas actuales este carácter democrático no sea directamente visible.

A menudo el pluralismo se ha entendido como pluralismo de partidos olvidando otras dimensiones legítimas de la diversidad social: religiosas, locales, sexuales, artísticas, generacionales. Todas ellas hacen parte de lo socialmente existente y legítimo. Esta mirada desde lo concreto del mundo popular lleva a una mirada de lo concreto de la sociedad civil, donde la democracia debe ser el principio garante de esta diversidad social. Dicha diversidad es pluralismo; es reconocimiento de lo propio de cada quien, no está reñida –sino por el contrario– con un criterio de igualdad. Igualdad social, es decir, igualdad de oportunidades, posibilidades

abiertas a todos; no discriminación, ni jurídica ni material, pero al mismo tiempo diversidad cultural, diversidad social, como expresión justamente de esta mayor igualdad.

Esta mirada al mundo popular intenta sugerir la manifestación de otra matriz de análisis del mundo social. Se trata de una matriz, ya no principalmente racional-iluminista, sino más bien expresiva y simbólica, cuyo cruzamiento con la anterior puede iluminar la comprensión de la sociedad y de los desafíos de la democracia. Desde esta matriz son más comprensibles la potencialidades de la voz de los más pobres y las prácticas que configuran sus aprendizajes sociales y la manifestación de sus micropoderes.

En este contexto, son más sugerentes los desafíos que derivan de lo que llamaremos "nuevo ámbito público intermediador" entre la sociedad y el estado. Es en este espacio que deberán confluir tanto las voces "desde abajo" de la expresividad social, como los diseños institucionales "del arriba" que buscan hacer operativos los requerimientos de la accountability.

Postular las necesidades de potenciar este "ámbito público intermediador" entre las prácticas "del abajo" y "del arriba", supone superar dos tendencias que nacen de la disociación entre ambos niveles: "la democracia delegativa", que vive la ilusión de una política sin ciudadanos y "la democracia directa" que vive la ilusión de una política sin instituciones.

Superar ambas ilusiones requiere implementar de modo urgente, continuo y significativo medidas de mejoramiento de la calidad de la política en la región. A ello nos referiremos más adelante en otro apartado de este informe.

#### 4. **Accountability, liderazgo y capital social.**

El concepto de "accountability" es relativamente nuevo en la discusión desarrollada en América Latina<sup>1</sup>. De hecho, todavía no posee una traducción consensuada. Esta situación también se presenta en los casos de la gobernabilidad y la gobernanza que, podríamos decir, constituyen las matrices conceptuales donde aquél se desarrolla.

Este punto no deja de ser importante pues denota el "universo semántico" en que se instala la discusión sobre el tema ("accountability"): las vinculaciones teóricas (y políticas) que posee o se atribuye al mismo; sus cargas valorativas y, lo más importante, el objeto de estudio que constituye.

En efecto, si recordamos que todo objeto de estudio o de análisis es construido y que, por tanto, las características y vinculaciones que se le atribuyan determinan el relevamiento de ciertas problemáticas teóricas y empíricas (y no de otras), se puede apreciar que no todo queda dentro del encuadre y mucho queda fuera de foco.

Esta situación se acentúa en el caso de un concepto como el que abordamos, en la medida que se trata de un concepto que está todavía "en definición", "en proceso" y –tal vez más importante- ha sido recientemente "importado" a la discusión socio-política latinoamericana.

Lo anterior lleva a pensar que especialmente en este caso los bordes o límites del encuadre son particularmente difusos y que su demarcación se ve muy influida por las discusiones dadas con anterioridad en la región y que constituyen la tradición intelectual desde la que se le adopta (su nicho de acogida).

---

<sup>1</sup> De ahí algunas dificultades encontradas durante la investigación:

- Escasez de material directamente vinculado con el concepto "accountability" en internet.
- Por ello, ha sido necesario agregar otros buscadores asociados.
- Dificultad en la detección de experiencias prácticas de "accountability".
- Existencia de gran cantidad de material conceptual en torno a los temas asociados.

En este sentido, discusiones que nutren la problemática actual son aquellas relacionadas con: la profundización democrática, la participación, la generación y desarrollo de la ciudadanía, empoderamiento y otras

Haciendo una distinción apresurada, conviene separar –y así lo parece sugerir la breve revisión hasta ahora desarrollada- la aproximación institucional o “desde arriba”, y la aproximación “socio-cultural” o “desde abajo”.

Haciendo una recopilación de las traducciones del concepto de accountability (que son, a la vez, primeros pasos en la operacionalización del mismo) hemos encontrado tres fundamentales:

1. Responsabilidad
2. Generación de medios/espacios de control ciudadano
3. Escrutabilidad ciudadana

Cuando se habla de medios/espacios de control ciudadano, quizá la primera referencia es la de la información<sup>2</sup>. Pensamos que para poder hacer algo (hacer respetar nuestros derechos, opinar de las decisiones tomadas y hasta poder tomarlas) es necesario estar informados.

Pero, ¿qué es la información? Aquí cobran relevancia dos propuestas teóricas que quisiéramos hacer converger, tal vez con gran arbitrariedad:

- a) la información puede ser considerada como un sucedáneo de la participación
- b) la información es la diferencia que hace la diferencia

Rescatamos ambas ideas porque nos permiten decir qué es y qué no es lo que nos dicen que es información los gobiernos, los medios de comunicación, los estados, etc.

En esta dirección, si consideramos la accountability como un proceso de *reflexión* de un determinado sistema (entendiendo por tal la vuelta sobre sí mismo que le permite la generación de una nueva estructura para hacerse cargo de una función), podríamos decir que ella puede

asumir carácter “conservador” o “evolutivo”, es decir puede reproducir los mismo códigos observacionales con que opera, en una instancia o espacio más reducida y específica, o integrar un nuevo código observacional que le permita hacerse cargo de un problema nuevo o emergente.

En el segundo caso, además, podríamos diferenciar entre un evolucionismo “moderado” y otro “radical”, en la perspectiva de que se dan casos en que el espacio generado permite dar respuesta a un problema específico y hay otros en que ese espacio puede constituir un espacio “informador”, vale decir, un espacio que le permite al sistema darse forma o actualizarse de manera permanente, más allá de la coyuntura específica.

Conectando esta ocurrencia con la reflexión en torno la accountability, podríamos decir que ella sólo se da cuando se produce la última posibilidad señalada: el “evolucionismo radical”, por cuanto sólo esta alternativa supone la capacidad de dar cabida y respuesta a problemas no-detectados; sólo esta alternativa se basa en un reconocimiento (tajante, radical) -por parte de los sistemas políticos- de la imposibilidad de dar cuenta de la infinidad de problemas, tareas, necesidades, demandas, etc. de la sociedad actual. Para eso la voz. Por eso el poder.

El primer requisito para la generación de prácticas de accountability reales sería no la información, sino la transparencia. Como dice A. Varas, la responsabilización y la fiscalización sólo pueden darse ligadas a la transparencia. Ésta parece ser su condición necesaria.

Es (sólo) la transparencia la que permite ejercer un control y escrutinio real de las organizaciones y los poderes, pues ella es “información con sentido”, información (¿total?) dispuesta para recepción y utilización de otros.

Desde una perspectiva más sociológica que política es posible distinguir –al menos- entre dos niveles o alcances o “profundidades” en el proceso de generación de espacios/medios de accountability los que, llevados a una esquemática propia de los procesos de intervención social, podrían ser asimilados a “fases o niveles de intervención” de un determinado programa o proyecto. Dicho en palabras simples, es posible distinguir entre: (a) procesos de generación de

---

<sup>2</sup> Tal vez muy influenciados por la idea de información total o perfecta del actor racional en el mercado.

“condiciones profundas” de accountability, como son la generación de habilidades y competencias cívicas (por ejemplo destrezas para adquirir y procesar información) y; (b) procesos de generación de “condiciones procedimentales” como la implementación de cualquier normativa que regula y formaliza el ejercicio del control ciudadano. Vale decir, la diferencia entre transformaciones legalmente sustantivas y un sustrato socio-cultural que hace posible que ellas sean, también, socialmente sustantivas.

La práctica cotidiana y permanente de controlar a la autoridad, de innovar y desarrollar nuevas formas y espacios para ello; la instalación del control ciudadano como “principio de acción” de los ciudadanos mismos; constituye una instancia no sólo de “administración” o de auditoría de la autoridad –cuyas posibilidades de rutinización son altas-, sino también de generación de respuestas y desempeños originales para dar solución a problemas y circunstancias novedosos. Vale decir, constituye un ejercicio de enfrentamiento a la contingencia a través de la generación de estructuras que posibiliten (“viabilicen”) la conservación y el despliegue de un sentido participativo que no es otro que el de la democracia.

De ahí la importancia de la instalación de la accountability como una práctica real y no meramente como un discurso más en la competencia por la legitimación social. Para ello es fundamental, crear espacios de control ciudadano no puramente “procedimentales”, pues aunque su importancia no está en discusión, deben ser acompañados por otros en que se haga posible generar y desarrollar competencias ciudadanas en la población misma: espacios establecidos para “la apropiación y entrenamiento” de “habilidades ciudadanas” que posibiliten un desempeño práctico acorde con los principios de la democracia, la democratización y la participación. En otras palabras, espacios en que se dote a los ciudadanos de los “medios” (“capital cívico”) para “jugar el juego democrático”.

En esta misma dirección es que conviene tener claro que la accountability no se da en vacíos sociales. Por el contrario, el control ciudadano de la autoridad responde a una cierta historia, a unas trayectorias y que su asentamiento o cristalización a nivel de las prácticas y las instituciones, pasa por consolidarse como una “práctica con sentido” entre las urgencias y contingencias de este mundo y de quienes tienen que vivirlo. Es decir una práctica que no rompa con la “economía de las prácticas”, con las coherencias y lógicas del mundo de vida de (o

en que viven y significan) los actores. En el caso latinoamericano, que rompa con las "desesperanzas aprendidas" y los sentidos de fatalidad, e instale la valoración por el propio hacer y visibilice sus resultados.

Porque si hay algo que parecen haber aprendido los ciudadanos más desposeídos de nuestros países es que el respeto de sus derechos, la fiscalización de la autoridad, se mueve de acuerdo a las "leyes" de la lógica económica pero en su sentido más restringido: aquella en que la instrumentalidad (medios-fines) se ha vuelto patrón de comportamiento entre los sujetos (se ha vuelto "estratégica") y responde a una sola distinción: costo/beneficio.

La memoria y la tradición no son nunca "datos" a la hora de hablar de accountability. Son más bien fuerzas en acción, principios operantes en la práctica que soportan (o no) el peso de cualquier dinámica institucional.

Si bien las iniciativas de accountability trabajan los sentidos sociales y su funcionamiento tiene consecuencias "sociales y mentales", su existencia y persistencia pasa por la coherencia que guarden con unas condiciones sociales y mentales particulares: "no se cambia la sociedad por decreto" (M. Crozier).

Esto requiere enfocar la atención sobre un rasgo que, por "obvio", podría pasar ante nuestros ojos sin ser visto: la accountability en tanto práctica, es un movimiento, una relación y no un estado. Una relación que requiere, para su reproducción y desarrollo, del uso, del ejercicio, de la puesta en juego. Ya que, en definitiva, no existe sino en movimiento; es una dinámica de construcción y reconstrucción ciudadana.

A la luz de todo lo anterior, comienza a perfilarse como variable crítica de la reflexión sobre la accountability el tema de la pertinencia, pues si reconocemos que ésta sólo puede surgir de la actuación de la autoridad -aún cuando su origen sea de reacción a una demanda social o iniciativa propia- resulta fundamental que guarde una cierta adecuación a las expectativas y necesidades de la población que tiene como objetivo.

Conviene, en este punto traer a colación una idea en torno al tema del liderazgo: sabemos que no existen liderazgos "impertinentes": las acciones que lleva a cabo un líder siempre son

adecuadas a las necesidades, motivaciones y/o intereses de quienes convoca, porque líder y comunidad están en sintonía. No podemos decir lo mismo de las iniciativas político-institucionales con las que muchas veces pretendemos construir más y mejor democracia. Éstas -por lo dicho en el párrafo anterior- sólo pueden conseguir exhibir este logro cuando han sido construidas sobre la base de un profundo y real proceso de escucha, que posibilite la emergencia de diagnósticos acertados y dirijan los pasos en la dirección correcta. Esa "dirección correcta", conviene decirlo, no es sólo la del éxito, no es sólo lo claro a los ojos (indicadores de gestión y eficiencia), pues en el "fracaso colectivo", en el error común siempre queda, el haber sido parte, el haber activado sentidos de pertenencia. Un efecto latente que potencia el sentido último de la participación, la democracia y aprendizaje social.

La importancia del líder en tanto constructor de sentidos viene dada por su capacidad de generar asociaciones nuevas entre fenómenos, palabras, gentes, cosas. E incluso, porque genera asociaciones desligadas de esas "coacciones normalizadoras" con que vivimos a diario y sin darnos cuenta.

Este trabajar con el sentido es una de las dimensiones en que se vinculan líder y comunidad: trabajar con el sentido es, necesariamente, trabajar con el sentido social. El líder trabaja con las asociaciones entre palabras, códigos y, simultáneamente, con las relaciones entre relaciones sociales. Es un trabajo de ponerle nombre a lo real, de delimitarlo; de decir lo que es y lo que no, pero, sobre todo, lo que podría ser ("sentido de posibilidad").

El líder, en este moldeamiento de sentido que ejecuta, juega con las implicaciones de la gente que convoca. Es decir juega con la identidad colectiva. Asimismo, narra (define y redacta) cómo se presenta una determinada situación (problema, amenaza, acontecimiento) a una determinada comunidad, grupo que comparte una "ficción": memoria, actualidad, futuro.

Liderazgo y comunidad no existen el uno sin el otro. Liderazgo y comunidad forman una relación de construcción recíproca y simultánea.

El líder proporciona un "relato intermediario" ad-hoc, es decir un relato que provee de una mediación entre la esfera privada y la sociedad, constituido en torno a una temática específica que apasiona a aquel que se implica.

Ese "relato intermediario" se construye en torno a una temática particular, pero esa temática, situación o acontecimiento -que es "recogida" de entre la multiplicidad de acontecimientos, es arrancada de la contingencia del mundo y es considerada particular- surge de una comunidad que, aun cuando no tenga cómo llamarle, la vive y lo hace de acuerdo a sus categorías de percepción, de acuerdo a su forma de ver y nombrar el mundo. El líder recoge esa experiencia y le pone palabras, nombres, hace emerger asociaciones.

Esta cuestión es importante porque manifiesta que el liderazgo no se presenta en "vacíos sociales" o en lugares donde no cabe la historia, ni las pertenencias, ni las relaciones, sino en aquellos donde los individuos comparten una determinada "experiencia social".

Más aún, los fenómenos de "liderazgo profético" aparecen como espacios de "vanguardia de lo social" espacios donde lo social se está transformando porque se está trabajando con el sentido, con la simbolización y con la relación -de ida y vuelta- entre el mundo y los individuos y sus prácticas.

¿Desde dónde nos hacemos cargo de lo que nos pasa? ¿Por qué estos problemas y no otros?  
¿Por qué estas maneras de resolverlos y no otras?

¿Por qué buscar liderazgos?. La tríada líder-comunidad-situación nos encamina en algunas respuestas: las dos últimas palabras ponen de manifiesto el "arraigo" del líder en un tiempo y un espacio y, con ello, que no existen liderazgos descontextualizados, desconectados de los avatares de los tiempos vividos, tiempos en presente, contingentes.

En tanto movilización, el liderazgo se sostiene en una "entrega". Quienes participan de un liderazgo, de alguna forma se ponen en manos de otro. Su involucramiento no es vano. Muy por el contrario, ponen su confianza, la juegan y ese juego de confianza se sustenta en una especie de compromiso recíproco entre la comunidad y el líder.

Arraigo, confianza y compromiso nos dejan en el umbral de la reflexión en torno al capital social.

Como bien se sabe, el capital social es una relación social que requiere, para su reproducción y desarrollo, del uso, de la práctica, de la puesta en juego. En definitiva, no existe capital social sino en movimiento; es una dinámica de construcción y reconstitución de tejido social.

Sin embargo, las formas en que esto último puede ocurrir son variadas y van desde las fiestas y celebraciones, hasta las políticas sociales (exitosas), entre muchas otras.

En esta perspectiva, el liderazgo puede ser concebido como una forma particular que asume la dinámica del capital social en diversos contextos. Una forma relativamente nueva que están adoptando espacios sociales tan diversos como la población, la empresa, la comunidad indígena, etcétera.

Tal vez estamos entrando a (o ya estemos de lleno en) un nuevo "patrón de acumulación del capital social", donde el liderazgo es la forma (relación) social clave de su reproducción y desarrollo. Tal vez se trate de una forma clave de "capital social variable" en nuestros tiempos.

Finalmente -y quizá aquí está la clave para la justificación del por qué buscar en ellos- no hay liderazgos "impertinentes": las acciones que lleva a cabo un líder siempre son adecuadas a las necesidades, motivaciones y/o intereses de quienes convoca: líder y comunidad están en sintonía, logro envidiado por los políticos cuya autoridad nace de un cargo (sea este elegido o no), sin garantizar por ello ni pertenencia, ni sintonía.

## **5. Poder y democracia.**

La clase política nacida de los procesos de recuperación democrática no cumplió las promesas entonces hechas. La clase política se ha jibarizado, corporatizado y separado de sus referentes sociales. La clase política se ha "apoderado" del Estado. La clase política no ha sido capaz de separarse, de autonomizarse del peso de los poderes fácticos. Este frágil equilibrio está en crisis. Las figuras del neo-autoritarismo y/o neo-populismo se destacan desde un fondo de crisis social.

Existen riesgos ciertos de erosión de los progresos institucionales alcanzados durante los últimos 15 años.

La progresiva desarticulación o des-institucionalización del mercado político se ve reflejada en:

- demandas crecientes "no representadas", no integradas a la negociación política.
- oferta política restringida: vacío programático de los partidos.
- partidos sin representación parlamentaria.
- expresividad social sin efecto político sistémico.

Lo anterior puede observarse en la dinámica que han venido presentando como síntoma los actores políticos. A saber: sobreideologización, oligarquización, corporativismo, baja renovación y "neo-caciquismo de notables políticos".

Uno de los efectos externos negativos de las transiciones ha sido el debilitamiento de las prácticas constitutivas de la democracia (participación, representación, transparencia) debido a una creciente separación entre la clase política y los ciudadanos. Se produjo una significativa expropiación de la soberanía popular a favor de las elites. Podría decirse que la clase política gobernaba sola al modo de una oligarquía de influencias. La estrecha relación de esta nueva oligarquía partidocrática con los poderes fácticos (convertida hoy en una floreciente industria) blinda son separación de la ciudadanía. Esta constelación de intereses monopoliza lo "políticamente correcto", descalificando cualquier manifestación ciudadana no encuadrada por la clase política. Todo disenso es entendido como una irresponsable impertinencia cívica.

Si la reforma del Estado se bloquea, debilitando el conjunto del proceso modernizador, es crucial evitar la tentación de "fuga hacia arriba y adelante" (más discurso ideológico y mayor encapsulamiento directivo): en este juego, la democracia lleva las de perder todo. Muy por el contrario, el juego debe ser "hacia abajo y hacia el lado".

"Hacia abajo" es decir hacia todos los usuarios/ciudadanos del estado y hacia todas las formas emergentes de acción y de participación que testimonian de una invisible vitalidad social y de una instalación de nuevos micro actores sociales propia de las mutaciones estructurales en curso.

Abordar el tema de la política a partir de las transformaciones que la afectan como resultado de los procesos de globalización, la emergencia de nuevas identidades, las nuevas tecnologías y los avances en las comunicaciones, se ha convertido en práctica recurrente.

La interpretación que se hace de la transformación de la política como efecto de dichos procesos reconoce dos dinámicas principales, que para algunos resultan antagónicas y para otros complementarias.

Se trata, por un lado, de la profesionalización de la política y de su conversión en un tema para expertos, proceso mediante el cual se ve desprovista de su sentido público y de su carácter deliberativo y participativo, dejando paso al predominio de concepciones y prácticas tecnocráticas.

Por otro lado, se reconoce un proceso de ampliación de los espacios de vida que se politizan, vale decir, que son construidos reflexivamente mediante un ejercicio activo de toma de decisiones tanto a nivel individual como colectivo. A esto lo han llamado algunos ciudadanización de la política, y otros surgimiento de la subpolítica.

Actualmente somos y nos creemos ciudadanos en más cosas, en más dimensiones de nuestra vida. Quizá todavía frente al Estado, pero en relación con más cosas: capacidad de elegir, participar, expresarnos, cuidarnos, alimentarnos, en todo aquello donde se juega nuestra

felicidad. Y tal situación es esperanzadora con respecto al desarrollo de mayores capacidades ciudadanas: la ciudadanía se construye en su ejercicio. Y en un mundo cada vez más diverso y complejo es necesario que ese ejercicio se realice en los más variados contextos y situaciones con el fin de desarrollar una ciudadanía activa acorde a las nuevas necesidades y oportunidades.

En esta dirección, pareciera ser que nos encontramos en una etapa en que el modelo de ciudadanía y de acción colectiva considera varios componentes: (a) aquel en que sigue predominando el Estado como referente principal, se sigue encaminando a él las demandas, ya sea para exigirle directamente soluciones sobre materias que son de su responsabilidad o para que medie en la relación con otros actores, fundamentalmente los actores económicos; (b) emergen formas de acción en que el Estado ya no es mediador necesario y la ciudadanía organizada actúa de manera independiente frente a actores que la amenazan (como los económicos) y; (c) es aún muy incipiente y/o con poca visibilidad una acción directamente encaminada al auto-potenciamiento y no estrictamente defensiva de la ciudadanía (potenciamiento de las identidades comunitarias, potenciamiento de la acción ciudadana).

En este tipo de democratización, el ciudadano queda con sólo dos canales de participación: el voto y las peticiones, formas –ambas- que no modifican las características del juego, ya que sigue habiendo unos para gobernar y decidir, diagnosticar y solucionar y otros a los que sólo les queda esperar que quien creyeron tenía más capacidad de escucha, la tenga en la práctica, pues ellos mismos no tienen ‘derecho a los problemas’.

En una sociedad cuya elite política está alejada de la gente; donde existe una profunda brecha entre la vida cotidiana de las personas y los temas y discusiones de esa elite; donde los partidos políticos no dan cuenta de la totalidad de las demandas y necesidades de la población y, en particular, los partidos que tradicionalmente (históricamente) canalizaron las demandas y ‘conflictualidad’ social se encuentran abocados a las tareas de gobierno, la acción colectiva cobra un papel de gran importancia en la configuración de la realidad social y en la incorporación de nuevos temas a la discusión política.

En este panorama de mayor informalidad en la participación social comunitaria, del ejercicio de la ciudadanía y de la actividad local en general y del surgimiento de nuevos problemas y

necesidades, la acción pública debe enfrentarse con el creciente problema del déficit de información para la toma de decisiones y la generación de recursos de intervención.

Esta situación se ve reforzada en la medida que gran parte de los nuevos problemas y demandas y de los movimientos que en torno a ellos se generan, tienen que ver con problemas de orden subjetivo, sobre los cuales el mundo político ha evidenciado una falta de conocimiento y, sobre todo, ha mantenido un casi completo silencio.

Construir democracia en el doble ámbito de lo institucional y de lo social aparece como el objetivo insoslayable de la acción de las ONG latinoamericanas. Ello implica superar el quiebre entre el "arriba" (poder, capital, conocimiento) principalmente institucional y el "abajo" de la exclusión social, básicamente centrado en la sobrevivencia. Asumir ambas dimensiones requiere dar cuenta de dos matrices de la acción democrática. Una, básicamente referida al "arriba", pone el acento a nivel institucional –estado, sistema político- y sus agentes principales son los partidos. Otra, referida al "abajo", enfatiza la acción social-participativa, las relaciones primarias, el ámbito comunitario. Quebrar la separación entre el "arriba" y el "abajo" supone, en consecuencia, articular ambas matrices de la acción democrática.

Lo anterior alude a un dominio en que la acción no gubernamental puede hacer contribuciones efectivas: el de la organización y participación populares. Ambito caracterizado en las palabras de M. Wolfe por el paso de la "participación autodefensiva" a la "participación conflictiva", es decir aquella que no renuncia a la voluntad de producir transformadoras acciones de cambio estructural. Aquí el tema central parece ser el de la articulación entre las organizaciones sociales de base (asociaciones vecinales, grupos juveniles y femeninos, centros culturales, etc.) y el nivel político, sea éste partidario o estatal. En condiciones de autoritarismo, la ausencia de mediadores entre uno y otro nivel ha sido manifiesta. Sólo la Iglesia Católica, en la mayor parte de los casos ha cumplido ese papel. Sin embargo, la recuperación democrática no ha producido destacables experiencias de articulación. Más bien ella ha puesto de manifiesto la lógica corporativa y el ensimismamiento institucional de unos y otros. En esta materia, las ONG y otras instituciones de apoyo –sobre todo aquellas de alcance nacional- no parecen hasta la fecha haber generado innovaciones significativas. Sin embargo, dicho aporte de las ONG es

imprescindible para la articulación de lo que más arriba hemos llamado dos matrices de la cultura democrática.

El mejoramiento de la calidad de la gestión pública ha sido mayor y más rápido que la adecuación, compromiso y mejora de la calidad de la política. Lo anterior, está ligado a:

- interferencias por sobrepolitización del Estado.
- clase política cerrada y "autorreferente", cuyo síntoma más claro es la baja tasa de renovación de sus dirigentes y líderes.
- falta de congruencia entre ofertas políticas y bases programáticas de los partidos (pragmatismo más ideologismo).

El sistema político no favorece la modernización del Estado, no ha mejorado sus prácticas de gestión y articulación. Existen "interferencias nocivas" entre la esfera política y el aparato público por lo que surge el desafío de proteger al Estado (del sistema político) y acercarlo a la gente (ciudadanos, usuarios, sociedad civil).

Lo anterior, pone de manifiesto tres de las principales carencias del proceso modernizador del Estado. A saber:

- Dirección Pública (profesionalizada y protegida de intereses privados y clientelismos político-partidista).
- orientación y articulación con los ciudadanos-usuarios.
- incorporación de los funcionarios públicos

Por otra parte, la actividad parlamentaria aparece como uno de los "agujeros negros" de la institucionalidad civil de la región. La opacidad del sistema político (ámbito de formación de las decisiones públicas) y de la vida interna de los partidos políticos, refuerza esa percepción.

La lógica fundamental de la actividad parlamentaria y partidaria parece ser la autoconservación de la "elite de influencias" que la configuran. La bajísima renovación del personal parlamentario y dirigente en los partidos testimonia de ello.

La generalización de prácticas clientelistas parece bloquear las formas de accountability “desde abajo” y horizontales (respecto de otras instituciones públicas).

Los parlamentarios parecen “jugar con las reglas del juego político”, usan de sus facultades fiscalizadoras como mecanismos de presión sobre el ejecutivo y como legitimación ante sus electores. La “política espectáculo” (elite política + medios de comunicación) permite blindar este círculo vicioso.

La reforma de la legalidad, institucionalidad y “prácticas micropolíticas” de los partidos es un factor crítico de éxito del acrecentamiento de la voz y del poder de los pobres en la región.

En el caso del **control parlamentario**, se ha generado la búsqueda de una fiscalización parlamentaria más efectiva. Así, por ejemplo, con la instauración y/o el fortalecimiento de **instrumentos de consulta popular**, o con la creación del **Defensor del Pueblo**, vinculado a las cámaras legislativas, ante el cual las autoridades están obligadas a rendir cuentas. En esta misma línea, la experiencia argentina contiene un instrumento institucional original: el **Auditor General** es nominado por el partido de oposición con mayor número de integrantes en el Congreso Nacional. De esta forma, podría garantizarse a la oposición un espacio en el control y fiscalización de los gobernantes.

Otro ejemplo de cambios es el suministrado por el proceso político brasileño reciente, con la convocatoria y la puesta en marcha de **Comisiones Parlamentarias de Investigación** (CPIs), la realización de audiencias públicas y el aumento del número de citaciones a importantes políticos o funcionarios de alto rango.

Otras experiencias de institucionalización orgánica del control directo de la sociedad sobre la administración pública, actualmente en curso en la región son: **las Juntas de Vigilancia, en Bolivia; la Auditoría Social, en México; y las Veedurías Ciudadanas, en Colombia**, de alta, media y baja formalización del control social, respectivamente. Al respecto, la principal conclusión a la que se arriba es que, más allá de las diferencias contextuales, los diseños institucionales predeterminados por el Estado a través de formas orgánicas de control social,

contienen un alto riesgo de exclusión de actores sociales, así como de hacer los recursos del control social altamente dependientes de la eficacia del control estatal sobre la administración pública al punto tal que si éste es débil, aquél inevitablemente también lo es.

## **6. Governance y accountability: mejorar la calidad de la política.**

Este apartado tendrá un carácter marcadamente distinto de los anteriores (predominantemente analítico-interpretativo ) y del siguiente (“casos de accountability en América Latina”) que está constituido por un repertorio de experiencias significativas (“buenas prácticas”) y, potencialmente, replicables.

El carácter de este apartado será conjetural, no analítico, propositivo. Podría ser entendido como un listado de hipótesis que sirvan para el diseño de un imaginario/eventual “Programa de investigación operativa para el mejoramiento de la calidad de la política y de las instituciones democráticas en América Latina”. Dichas hipótesis estarán agrupadas en tres ámbitos:

- (1) observación y “certificación” de prácticas políticas y de gestión pública
- (2) partidos políticos
- (3) seguridad jurídica

### **6.1. Observación y “certificación” de prácticas políticas y de gestión pública.**

- existen dos ámbitos principales de interface entre los ciudadanos y las instituciones del Estado:
  - el de usuario directo de servicios públicos y
  - y el de los procesos electorarios en que designa a sus “representantes”.
- es del juicio de satisfacción que el ciudadano se haga de la calidad de estos procesos, que deriva su adhesión democrática y, por tanto, la legitimidad de ésta.
- en ambos procesos, el juicio de satisfacción ciudadana no estará determinado por la calidad de las normas y de los aparatos institucionales, sino por la calidad de las prácticas.
- dicho juicio de satisfacción suele detonar diversas forma de expresividad social que –articuladas con una adecuada “escucha institucional”, pueden generar formas de

participación ciudadana que contribuyan a mejorar las prácticas y a acrecentar la legitimidad sistémica.

- en una estrategia de mejoramiento de la calidad de la política, el énfasis debe estar puesto: (a) en el conocimiento, evaluación y mejoramiento continuo de las prácticas realmente existentes; (b) en las instituciones, entendidas como prácticas recurrentes, como “formas de hacer” socialmente significativas, como “embriones organizacionales”; y, sólo en tercer lugar, (c) en los aparatos, las estructuras con sus sistemas codificados de normas. La inversión de esta secuencia, excluye a los pobres de cualquier involucramiento en prácticas de mejoramiento de la calidad de la política y los priva de protagonismo en la instalación y despliegue sistemático de ejercicios de accountability.
- en la lógica de instalar progresivamente “una gestión política limpia” al servicio del Desarrollo Humano, resulta sugerente evaluar la replicabilidad en el ámbito político de la experiencia internacional de las Normas ISO, cuya voluntariedad no las priva de constituir un poderoso sistema de incentivos al servicio de los procesos de mejoramiento de la calidad. ¿Es aventurado pensar en un sistema internacional de normas políticas con sus respectivos sub-sistemas de certificación, acreditación (de certificadores) y meteorología (standards ad-hoc de medición)?.
- es posible evaluar de modo no teórico/especulativo la pertinencia de la sugerencia anterior. En efecto, existen experiencias significativas en la región de cuya evaluación y análisis sería posible desprender la ausencia o existencia de los factores críticos de éxito que permitan su replicabilidad. Entre otras, destacamos tres experiencias:
  - (a) Consortio de ONG de El Salvador para la campaña “Examen ciudadano” de fiscalización social a la labor que desarrollan las instituciones del estado (“observando el proceso electoral 2000”. Este trabajo de observación y vigilancia ciudadana que contó con el apoyo de una misión internacional y la anuencia del Gobierno, favoreció la transparencia del proceso, a pesar de la existencia de “un reglamento electoral complejo y demasiado alejado del ciudadano” (...) generando “una escasísima participación ciudadana”. (El texto integral de estos informes puede ser consultado en [www.iigov.org](http://www.iigov.org)).

Experiencias similares de observación de elecciones con sus recomendaciones respectivas de mejoramiento en el diseño y operación de sus sistemas electorales se han desarrollado en Nicaragua, Guatemala, Perú, entre otros.

(b) La auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica.

Esta iniciativa ha permitido operacionalizar –dando referentes empíricos precisos– el mapa conceptual que le dio base. Su énfasis experimental y no teórico, ha permitido la definición de componentes descriptivos, la tipificación de prácticas, el establecimiento de estándares de evaluación y la experimentación de un método validado por el proceso mismo. (Preparado por Jorge Vargas Cullell un informe de esta iniciativa puede ser consultado en [www.iigov.org](http://www.iigov.org)). Esta experiencia configura, a nuestro juicio, un prototipo presumiblemente replicable con éxito en otras situaciones nacionales.

(c) La experiencia chilena del Premio Nacional a la calidad de los Servicios Públicos ha logrado en sus sucesivas versiones validar un método de evaluación de prácticas con indicadores cuantitativos y cualitativos. Sus positivos resultados sugieren también, una alta probabilidad de replicabilidad de su modelo.

## 6.2. Partidos Políticos

El mejoramiento de la calidad de las prácticas constitutivas de los partidos, nos parece estar hoy en el centro de cualquier estrategia de accountability en la región. Sus “vicios” son el factor principal de erosión de la legitimidad democrática y de la masificación del desencanto participativo o desafección cívica. La baja calidad de sus prácticas eleva los costos de transacción en el sistema político, deteriora los procesos de toma de decisiones y es un vector importante de los procesos de corporativización y clientelismo que afectan a las instituciones democráticas.

No cabe pensar en mejoramientos efectivos de la función legislativa sin alteraciones radicales de las prácticas partidarias.

Sin partidos de mejor calidad democrática, es ilusorio pensar en el acrecentamiento de la "escucha institucional" respecto de las voces de los pobres y, menos aún, que éstos puedan acrecentar su poder tanto frente a los aparatos políticos como en el "espacio público intermediador".

Ni estado partidocrático en la "democracia delegada", ni ilusoria "democracia social directa" sin partidos. En uno u otro caso, los pobres terminan perdiendo la voz.

Es necesariamente extenso cualquier listado tentativo de prácticas partidarias que una auditoría de calidad expondría debidamente el escrutinio ciudadano:

- procedimientos y derechos de afiliación
- elección de dirigentes
- procesos internos de toma de decisiones
- formación, educación cívica de sus afiliados
- procesos de designación de sus candidatos a cargos representativos
- designación de afiliados a cargos públicos y relación con éstos
- sistemas de incompatibilidades, no acumulación de mandatos, límites a la reelegibilidad
- financiamiento
- ética partidaria y organismos internos de control
- vínculos con organizaciones sociales

Obviamente, la certificación de todas estas prácticas requiere de Leyes de Partidos Políticos que establezcan normas operativas y mecanismos de fiscalización. Otro tanto puede decirse de los sistemas electorales y de los reglamentos de elecciones llamados a regular las prácticas constitutivas de los rituales básicos de pertenencia partidaria: las elecciones.

En este ámbito –quizás de modo más evidente que en ningún otro-, poco o nada será logrado con medidas puramente legales, tecnocráticas o administrativas. De lo que se trata es de disuadir las prácticas transgresoras mediante la elevación de sus costos: publicidad dada a los resultados de las auditorías durante períodos de campañas electorales, por ejemplo. De otro

modo, de lo que se trata es de reducir la impunidad de prácticas no éticas y elevar los incentivos y recompensar a quienes cumplan con las normas.

### 6.3. Seguridad jurídica.

En América latina existe una conciencia generalizada acerca del carácter estructural de la impunidad. El crimen es rentable: es un negocio de costos bajos. El crimen organizado (narcotráfico, contrabando, corrupción, delitos financieros) expande sus operaciones y sus redes protectoras.

Paralelamente, el crecimiento de las tasas de encarcelamiento es explosivo. Las cárceles son privatizadas en varios países. El estado penal crece más que el estado social. El sistema judicial es opaco, laberíntico, lento, costoso, su lengua es incomprensible para los pobres, sus prácticas impenetrables. El espacio jurídico aparece entre los pobres como un conjunto de reglas que los condena a perder siempre. El costo social de una estafa millonaria equivale a miles de hurtos y robos menores.

Sin embargo, la idea predominante es que la seguridad jurídica debe, ante todo, garantizar la exigibilidad de los contratos y la estabilidad de la propiedad.

¿Puede este desequilibrio jurídico favorecer el despliegue de mecanismos de accountability que favorezcan a los pobres?.

¿Se reduce este desequilibrio jurídico dictando nuevas normas legales?.

El problema real de los déficit de justicia reside más en la no aplicabilidad de las normas y las dificultades de acceso para los pobres.

Las leyes protegen a los pobres, reconocen sus derechos, pero ellos no tienen la capacidad de hacerlos exigibles. No existe control social "hacia arriba". El control penal "hacia abajo" los condena sin apelación.

De lo que se trata es de ciudadanizar la seguridad jurídica. Los pobres son los principales beneficiados. Podrían ser, también, los principales protagonistas de cualquier proceso de mejoramiento de la calidad de la justicia.

Es necesario acercar el lenguaje jurídico a la voz y al habla de los pobres. Múltiples organismos públicos o no gubernamentales de asistencia jurídica juegan un destacado papel en esta tarea a través de la región.

Prácticas de protección, vigilancia, reclamo y reparación deben ser fácilmente accesibles para los pobres. Las Defensorías Públicas deberían amparar y favorecer estas prácticas. Reconocer y reparar omisiones y errores judiciales, detenciones por sospecha injustificadas, emprisionamientos provisionales sin acceso a defensa, tendrían sobre los pobres alto efecto de demostración. Ello podría devolverles, en parte, su confianza en la justicia.

La seguridad jurídica podría ser mejorada con la participación directa de los principales interesados. Estos podrían así mejorar la información jurídica de que disponen, mejorar razonablemente sus expectativas acerca de la eficiencia de la justicia y saber que hacer para cumplir con la ley, exigir su cumplimiento y reclamar por sus errores o insuficiencias.

## **7. CASOS DE "ACCOUNTABILITY" EN AMÉRICA LATINA**

## **I. Accountability en el dominio Parlamentario**

### **1. El Banco de Datos de Candidatos a Cargos Electivos**

#### **País: Argentina.**

Iniciativa desarrollada por la organización **Poder Ciudadano** que constituye una forma de fiscalización del trabajo de parlamentarios y funcionarios públicos, ya que permite el conocimiento por parte de la ciudadanía de procesos de la justicia y casos de corrupción que afectan a personas del gobierno o candidatos a cargos públicos. Se trata de una iniciativa consistente en una página web en la que se puede encontrar gran cantidad de información referente a distintos aspectos de la vida de todos los postulantes a cargos electivos en Argentina.

El objetivo es que esa información sea conocida antes de que se produzca la delegación de poder que los ciudadanos realizan en beneficio de sus representantes, a fin de que la ciudadanía cuente con mayor información al momento del voto y de que luego pueda realizar algún tipo de seguimiento de la labor de los políticos electos.

En la misma línea, ha articulado un **Banco de Datos de Jueces** y, en breve, se iniciará un programa de control de gestión en el cual los ciudadanos llevarán a cabo encuestas acerca de la calidad de los servicios públicos, las irregularidades acaecidas en diferentes oficinas o dependencias de la administración pública, a fin de detectar quienes son los funcionarios que mejor atienden a sus clientes y mejor usan los recursos públicos.

Es importante destacar que la Fundación **Poder Ciudadano** desarrolla otras actividades en conjunto con diferentes organizaciones, para el control y fiscalización ciudadana, tanto de la calidad de la atención y eficiencia de los servicios públicos, a través del Proyecto de Control de la Gestión, como por la presión para lograr un efectivo cumplimiento de la ley en materias de interés público, a través del Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana.

#### **Clasificación:**

- Accountability Vertical
- Generación de Entorno Propicio

#### **Fuentes:**

- Beatriz Kohen, "Poder Ciudadano y Las Acciones de Interés Público, un Ejemplo de Control desde la Sociedad Civil: El Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana en Argentina" [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000173.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000173.pdf).
- Irma Miryám Monasterolo, "Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino", estudio de caso nº 39, magíster en gestión y políticas públicas, departamento de ingeniería industrial Universidad de Chile 1999, Chile.

## 2. Modernización del Parlamento Peruano.

País: Perú

La modernización de los parlamentos es un fenómeno con múltiples dimensiones y que responde a diferentes necesidades. En este caso queremos centrarnos en las aplicaciones informáticas introducidas para la gestión del parlamento peruano y como estas nuevas tecnologías son capaces de permitir la generación y el acceso a información sobre la gestión y el desempeño de los parlamentarios, al resto de la comunidad, ya sea porque la información es organizada por los medios de comunicación masivos, por investigaciones de diferentes organizaciones o por el acceso directo de la ciudadanía a estas bases de datos.

En general estas aplicaciones se centran en conseguir transparencia sobre el actuar de las instituciones, transparencia se refiere al deber de los poderes públicos de exponer y someter análisis la información referente a la gestión, el manejo de los fondos públicos, la conducta y el criterio en que se sustenta las decisiones de todos quienes participan de la actividad pública.

Hoy en día, la posibilidad que ofrece la internet ha sido la principal herramienta por parte de los gobiernos para transmitir y difundir un gran cúmulo de información sobre la gestión de sus diferentes instituciones.

Dentro de los sistemas principales relacionados con la gestión del parlamento peruano se pueden desatacar los diarios de debates, la agenda legislativa y las actas.

En el caso de las actas de debates, a través de la generación de una base de datos de imágenes y la aplicación de un software especial, se logra tener un registro de todo lo que está sucediendo en las sesiones de congreso, el cual está disponible para todos los usuarios internos del congreso. Este procedimiento resulta ser la base para tener una información detallada, a través de internet, de todo lo que sucede en las sesiones del congreso, tanto para el ciudadano común, que puede encontrar la información en la pagina oficial del congreso peruano, como los medios de comunicación que reciben la información periódicamente. Así quien lo quiera puede acceder al diario de debates del congreso.

El caso de la agenda legislativa sufre una suerte parecida, antes de contar con las nuevas tecnologías informáticas y del inicio del proceso de modernización del Congreso, la agenda legislativa era conocida prácticamente sin ninguna anticipación, los diferentes proyectos que se discutían en el congreso resultaban un enigma para los ciudadanos y los medios de comunicación, hoy en día se tiene una agenda proyectada con un año de anticipación para los temas generales y con cuatro semanas de anticipación para todos los detalles, en este sentido la difusión de esta información que se realiza por los sistemas de información actual, permiten que tanto los ciudadanos, la prensa y los mismos congresistas estén enterados y puedan formarse una opinión e incluso entregar algún feedback, con la anticipación necesaria.

Por último el caso del acta, que es el informe que entrega en forma resumida la asistencia, el quórum, los documentos presentados, los acuerdos tomados y las decisiones adoptadas, también está disponible para consultas a todos los actores sociales.

En resumen se puede señalar que el proceso de modernización del parlamento peruano y que está siendo seguido por otros –como el caso de la Asamblea de Nicaragua- lo que ha permitido es tener a disposición de la ciudadanía y de la prensa toda la información referente a la gestión de los parlamentarios lo cual resulta ser un medio para mostrar transparencia a los ciudadanos, sobre todo si reconocemos que la falta de información por parte de los ciudadanos, es el principal refugio para un actuar arbitrario por parte de las autoridades.

No se puede dejar de mencionar las limitaciones que tienen los ciudadanos de América Latina para acceder a la nuevas tecnologías por las que se está dando acceso a la información sobre la gestión del gobierno. La tasa de penetración de la internet es muy baja y el acceso a una información no organizada, resulta ser restrictiva para el ciudadano común, por lo tanto, las experiencias que desarrollen los medios de comunicación, como las organizaciones no gubernamentales, son centrales todavía para que estos datos sean real información para toda la ciudadanía.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

**Fuentes:**

- Guillermo García Alarcón; "El congreso del siglo XXI"  
Colección de Documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad, en [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- José Luis Tesoro; "Transparencia pública y medios virtuales", en [www.probid.org.sv/ediciones/008/art06.html](http://www.probid.org.sv/ediciones/008/art06.html)

### **3. Seguimiento del desempeño legislativo de los Senadores Nacionales de Argentina 2000-2001.**

#### **País: Argentina.**

El caso que reseñamos a continuación refiere a la investigación realizada sobre el desempeño de los Senadores argentinos durante el periodo que va de 2000-2001, por parte de la fundación "Novum Millenium".

Esta fundación de reciente constitución, maneja dentro de sus objetivos principales, la defensa y el fortalecimiento de la sociedad civil, lo que incluye la participación y debates ciudadanos, la defensa y revalorización de las instituciones de la república, una efectiva división de poderes y la subordinación de los gobernantes a la constitución y la ley. Por último, se puede destacar la búsqueda de mecanismos legales y acciones que tiendan a lograr mayor eficiencia administrativa y probidad en las acciones del gobierno.

Dentro de sus actividades se pueden destacar entre otras, la realización de seminarios, jornadas, conferencias –en función de los objetivos ya señalados-, la realización de asesorías para instituciones públicas y privadas y, finalmente, los programas de investigación en múltiples áreas.

Es en estas últimas experiencias que se encuentra el seguimiento del desempeño de los Senadores argentinos. La investigación aparece como la exposición de información organizada y fehaciente de lo que es la "real" actividad del Senado argentino, ya que busca entregar información para evaluar en forma seria la "productividad legislativa", en el contexto de la idea del ciudadano argentino de que ella es baja. Los autores afirman que la labor legislativa podría ser más eficiente y eficaz, no sólo en su propia gestión, sino que, en la optimización de los recursos con que cuenta esta actividad, deficiencia que se basa, primeramente, en la falta de efectividad de los controles formales o intra-gubernamentales, lo cual no sólo perjudicaría el funcionamiento de la institución legislativa a diario, sino que no permitiría el efectivo premio-castigo, ejercido por la ciudadanía en las elecciones, dada la falta de información sobre el desempeño de sus representantes. Este es el vacío que quiere llenar la investigación y que podemos resumir en la sistematización de la información sobre la labor legislativa de los Senadores, para que la ciudadanía pueda ejercer un real control a la hora de sufragar.

Los presupuestos en que se enmarca esta investigación dicen relación con la falta de participación ciudadana en la elección de representantes, con la idea de que poco es lo que pueden hacer los ciudadanos y sus votos para un cambio en la actividad de sus representantes. Una segunda idea se relaciona con la necesidad de operar efectivos mecanismos de control ciudadano y una real transparencia en la actividad política, dada la falta de participación directa de los ciudadanos. En este sentido es que la investigación plantea dos necesidades primordiales que deben ser adoptadas en el ejercicio político: primero, la promoción por parte del gobierno de verdaderos mecanismos de control a su gestión y, segundo, la necesidad de entregar

información sistematizada del desempeño de las instituciones de gobierno a la ciudadanía para que, dados los mecanismos legales existentes, puedan realizar un control real.

La investigación entrega información relevante sobre:

- El desempeño de los senadores.
- Sus datos personales, de ocupación, estudios y cargos anteriores.
- La constitución del parlamento por bloques y partido político.
- Asistencia y participación de sesiones.
- Ranking de asistencia e inasistencia.
- Ranking de participación en sesiones
- Participación en proyectos de ley.
- Un ranking de desempeño.

**Clasificación:**

- Generación de Entorno Propicio
- Accountability Vertical.

**Fuentes:**

- Pagina web oficial de la fundación "Novum Millenium"  
en [www.fnm.org.ar](http://www.fnm.org.ar)
- Instituto de formación de nuevos dirigentes; "Senadores nacionales Seguimiento de su  
desempeño parlamentario"  
[www.fnm.org.ar/publicaciones/documentos/formacion/senadores.html](http://www.fnm.org.ar/publicaciones/documentos/formacion/senadores.html)

## **II. Accountability y Defensorías del Pueblo en América Latina.**

### **4. Consejo Andino de Defensores del Pueblo**

#### **País: Iniciativa Internacional.**

El Consejo Andino de Defensores del Pueblo es un organismo internacional que agrupa a los defensores del pueblo existentes en la región andina. Esta institución fue creada en 1998 en la ciudad de Lima, Perú, en el marco del Primer Encuentro Andino de Defensores del Pueblo, auspiciado por la Comisión Andina de Juristas.

Los fundadores de esta institución fueron los defensores del pueblo en ejercicio –en esa época- de los siguientes países: Bolivia, Ana María Romero de Campero; Colombia, José Fernando Castro Cavcedo y Perú, Jorge Santistevan de Noriega.

El objetivo del Consejo Andino de Defensores del Pueblo es estrechar la cooperación entre las defensorías del pueblo de la región andina, cooperar y apoyar la incorporación de la institución en los países de la zona que no cuentan con ella, fomentar la difusión de las actividades realizadas por las defensorías del pueblo y el fortalecimiento de la cultura de respeto a los derechos humano.

En la actualidad este consejo está compuesto por los defensores de pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú.

Para el caso chileno -que aún no consagra la institución del defensor del pueblo dentro de la constitución- el consejo trabaja en conjunto con el "Capítulo Chileno del Ombudsman" que es la institución que promueve la incorporación de dicha figura.

Es importante destacar en este apartado a la Comisión Andina de Juristas (CAJ), institución central en la formación de la Consejo Andino de Defensores del Pueblo. La CAJ es una asociación internacional sin fines de lucro, que funciona desde 1982 en la ciudad de Lima, Perú. Su acción se traduce en la prestación de servicios jurídicos de interés público, y su misión es trabajar por el fortalecimiento del estado de derecho y las instituciones democráticas, colaborando siempre para la efectiva vigencia de los derechos humanos.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

#### **Fuente:**

- Pagina oficial de la Comisión Andina de Juristas (CAJ) en: [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)

## **5. Defensor del Pueblo en Colombia**

### **País: Colombia**

La Defensoría del Pueblo de Colombia es la primera que se creó en la zona andina, con la Constitución de 1991, entrando en función el año siguiente, con la elección del primer Defensor del Pueblo.

Si bien forma parte del Ministerio Público y ejerce sus funciones bajo la dirección del Contralor General de la República, su dependencia es sólo formal, no jerárquica ni práctica, lo cual está consagrado en la Ley 24 artículo 1º del 15 de diciembre de 1992, al reconocerle a la defensoría autonomía administrativa y presupuestal.

La estructura de esta institución está formada por el despacho del Defensor del Pueblo, cuatro Direcciones que son: a) la Dirección de Defensoría Pública, que representa judicial y extrajudicialmente a la personas cuya situación económica o social les impide proveerse de los medios para defender sus derechos; b) la Dirección de Recursos y Acciones Judiciales, que se encarga de interponer acciones de tutela, hábeas corpus, acciones populares y de inconstitucionalidad; c) la Dirección de Atención y trámites de quejas, encargada de tramitar de oficio o a petición las quejas presentadas por la violación de derechos humanos; y d) la Dirección de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos. A esto se suman las Defensorías del Pueblo Regionales y una Secretaria General.

Existen También los Defensores Delegados, que asesoran al Defensor del Pueblo en áreas prioritarias. Hoy existen seis Defensores Delegados, en las áreas de: defensa de los derechos del niño, la mujer y los ancianos; salud y seguridad social; derechos colectivos y del ambiente; indígenas y minoría étnicas; asuntos constitucionales y legales; y defensa del derecho de participación ciudadana.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuentes:**

- Comisión Andina de Juristas, página oficial [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)
- Página oficial Defensoría del Pueblo, Colombia [www.defensoria.prg.co](http://www.defensoria.prg.co)

## **6. Defensor del Pueblo en Ecuador**

### **País: Ecuador**

La Defensoría del Pueblo se inserta en el ordenamiento Jurídico del Ecuador a través de la reforma constitucional aprobada en 1996, aprobándose al año siguiente la ley orgánica de la institución.

La Constitución aprobada en 1998, sigue manteniendo el reconocimiento a la Defensoría del Pueblo como encargada de promover y velar por el respeto a los derechos fundamentales e interponer recursos de hábeas corpus y amparo. Junto a esto, la constitución agrega la función de observar el buen funcionamiento de los servicios públicos, a través de artículo 8.f. de la ley orgánica, donde se señala la posibilidad del Defensor, si lo estima conveniente, de intervenir como mediador en conflictos entre personas jurídicas y organizaciones populares, con la administración pública.

La ley permite al Defensor del Pueblo realizar visitas periódicas a centros de rehabilitación social, de reclusión, centros policiales, militares y de investigación para comprobar el respeto de los derechos humanos.

La estructura orgánica de la Defensoría reconoce la descentralización de la institución por medio de los comisionados, pero no incorpora divisiones por áreas de interés.

En cuanto a la responsabilidad judicial, el Defensor del Pueblo goza de inmunidad en los mismos términos que los congresistas, y no es responsable de civil, ni penal por los votos u opiniones que realiza en el ejercicio de su labor.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuente:**

- Comisión Andina de Juristas, página oficial [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)

## 7. El Ombudsman en Perú

### País: Perú

En este país la Defensoría del Pueblo queda instituida y reconocida como órgano autónomo mediante la constitución de 1993, en sus artículos 161 y 162, definiendo como funciones de ella la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, junto con supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y de la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

En el caso peruano se pueden observar desde 1979 antecedentes de la Defensoría del Pueblo en la figura del Fiscal Nacional, el cual tenía las atribuciones para actuar como defensor del pueblo ante la administración pública. No obstante, una diferencia entre ambas figuras se puede observar en la elección del delegado ya que, en el caso del Fiscal Nacional, este era designado por el Presidente con aprobación del senado, mientras que el Defensor del Pueblo es elegido por el congreso unicameral, con el voto de dos tercios de su número legal.

La ley 26520 del 8 de Agosto de 1995, señala las atribuciones del Defensor del Pueblo, entre las que destacan: el inicio de investigaciones, la legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad, hábeas corpus, hábeas data, amparo, acción popular y acciones de defensa de los derechos constitucionales, el inicio y/o participación en cualquier procedimiento administrativo de defensa de los derechos de las personas, iniciativas legislativas, promoción de firma, ratificación, adhesión y difusión de los tratados de derechos humanos.

La Defensoría del Pueblo ha implementado la descentralización de la institución a través de la creación de sedes en distintas ciudades del país, como Arequipa, Cusco, Ayacucho, Trujillo, Lima, Callao, Iquitos, Huancayo y Piura.

Junto a lo anterior se ha privilegiado el tratamiento especializado de temas, a través de tres adjuntías, para derechos humanos y derechos de los discapacitados, para la administración pública, para Servicios Públicos, y dos defensorías especializadas en asuntos constitucionales y derechos de la mujer.

### Clasificación:

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### Fuentes:

- Comisión Andina de Juristas, página oficial [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)
- Pagina oficial Ombudsman Perú: [www.ombudsman.gob.pe](http://www.ombudsman.gob.pe)

## **8. El Defensor del Pueblo, Venezuela**

### **País: Venezuela**

La figura de la Defensoría del Pueblo queda incorporada al ordenamiento jurídico venezolano en la constitución de 1999, en esta se plantea al Defensor del Pueblo dentro del llamado Poder Moral, que está integrado por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. Sin desmedro de lo anterior, la Defensoría goza de autonomía funcional, financiera y administrativa.

Las funciones principales reconocidas para el Defensor del Pueblo son la promoción y vigilancia de los derechos humanos, los intereses colectivos y difusos de los ciudadanos. Junto a esto, la Defensoría es la encargada de observar el cumplimiento de las disposiciones internacionales de derechos humanos, por parte de las entidades del Estado.

Un punto novedoso de la constitución Venezolana, refiere a la manera de elección del Defensor del Pueblo, en una primera instancia es elegido por parte de la Asamblea Nacional de una terna propuesta por el Comité de Evaluación de Postulaciones, que es convocado por el Consejo Moral Republicano. Si no se lograra acuerdo en la Asamblea Nacional, está contemplada la posibilidad de consulta popular para realizar la elección.

Todas las atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo quedan especificadas en el artículo 280 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, el cual especifica:

- 1.- Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.
- 2.- Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo de los servicios públicos.

- 3.- Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.
- 4.- Instar al Fiscal o a la Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
- 5.- Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto a los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.
- 6.- Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.
- 7.- Presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.
- 8.- Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.
- 9.- Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.
- 10.- Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la eficaz protección de los derechos humanos, en virtud de lo cual desarrollará mecanismos de comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.
- 11.- Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.
- 12.- Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

Los principios en que se basa la acción del defensor del Pueblo son: la igualdad y no discriminación, la participación activa de la ciudadanía, la gratuidad, la confidencialidad y el carácter formativo.

La forma de actuar o prestación de servicios de la Defensoría del Pueblo se basa en: la verificación de la existencia del problema, el ofrecimiento de Orientación, la promoción de conciliación y acuerdos voluntarios que generen obligación entre las partes involucradas, y por

último, gestionar la intervención de las autoridades competentes en casos de delitos sobre violación de los derechos humanos.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

**Fuentes:**

- Comisión Andina de Juristas, página oficial [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)
- Página oficial de la defensoría del Pueblo, Venezuela en: [www.defensoria.gov.ve](http://www.defensoria.gov.ve)

## **9. Creación del Ombudsman y del Juez de la Paz**

### **País: Brasil**

Para el caso brasileño, conviene referir de manera simultánea al Ombudsman y al Juez de Paz. Ambos se crearon en la ciudad de Paraná durante la segunda mitad de la década de los ochenta, el primero encargado de defender los derechos del ciudadano frente a la administración pública, el segundo con sus esfuerzos concentrados en atender casos de emergencia. Lo mismo ocurre en el caso de Petrópolis, estado de Río de Janeiro.

La diferencia entre estas dos figuras radica en que el Defensor del Pueblo se preocupa de la relación entre el Estado y la ciudadanía o particulares, mientras que el Juez de Paz, se entiende como un mediador entre dos particulares.

A estas iniciativas se debe sumar la creación, también en el Estado de Paraná, de la primera Defensoría del Estado en el año 1991, la cual mantiene sus bases en el modelo del ombudsman escandinavo pero siguiendo la tradición colonial portuguesa.

La Defensoría es el mediador entre el ciudadano y el Estado, facilitando el registro de denuncias y o reclamos sobre la administración del Estado, así como recibiendo información sobre ciudadanía y derechos humanos.

Esta institución ha venido trabajando en hacer del respeto al ciudadano una realidad, a través de numerosos proyectos e iniciativas. Hoy en día, con la implementación de una red de defensores, ha logrado llevar su actividad a todo el estado, disminuyendo las barreras jerárquicas e informando a la ciudadanía, junto con una mejora en la recepción de reivindicaciones y mayor rapidez en la entrega de soluciones.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuentes:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- "Defensoría del Pueblo Venezuela1999" en:  
[www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/noticias/ven/n991.htm](http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/noticias/ven/n991.htm)
- Comisión Andina de Juristas, página oficial: [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)
- Pagina oficial de la Defensoría General del Estado de Paraná, en  
[www.celepar.br/celepar/ouvidor/espanhol/index.html](http://www.celepar.br/celepar/ouvidor/espanhol/index.html)

## 10. Capítulo Chileno del Ombudsman

### País: Chile

En la actualidad no es posible encontrar en Chile la figura del Defensor del Pueblo. No obstante esto, numerosas personas y organizaciones de la sociedad civil vienen desde hace años trabajando por la incorporación de esta figura al escenario jurídico del país.

Entre estas organizaciones encontramos el "Capítulo Chileno del Ombudsman" fundada en 1985, que es una organización sin fines de lucro y autónoma, que tiene por objetivo la pronta incorporación del Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico nacional, entendiendo que se trata de una figura indispensable para el perfeccionamiento de una sociedad democrática y el resguardo de los derechos humanos y ciudadanos.

Para conseguir su objetivo, esta institución trabaja en el fomento, difusión y promoción de la figura del Defensor del Pueblo. También ha colaborado con el Gobierno en los proyectos de ley para su implantación y está dispuesta a participar en los debates parlamentarios, a través de estudios, asesoramiento a los congresistas. A esto se le debe sumar la intención de incorporar más activamente a la sociedad civil en la discusión del Defensor del Pueblo para Chile.

Hay que señalar que esta institución fue la encargada de redactar un proyecto de reforma constitucional y un proyecto de ley que introducía la figura del Defensor del Pueblo por petición del Presidente Aylwin.

Otra institución que ha participado de esta misma tarea es la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), la cual trabajó durante 1996 en la creación de una Institución Nacional de promoción y protección de los derechos humanos, como un organismo estatal, autónomo, con jerarquía constitucional y autonomía financiera, funcional y administrativa.

Hay que decir que hasta el momento todas estas iniciativas han fracasado por las mayorías de turno en el parlamento, sin embargo, también hay que señalar que desde el año 2000 está en el congreso, por iniciativa del presidente de la República, Ricardo Lagos, un proyecto de Ley de Reforma Constitucional para crear al defensor ciudadano; lo cual mantiene las esperanzas en la incorporación pronta de dicha figura.

### Clasificación:

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### Fuentes:

- Comisión Andina de Juristas, página oficial [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)
- Capítulo Chileno Ombudsman, página oficial [www.ombudsman.cl](http://www.ombudsman.cl)

## **11. Defensoría de los Habitantes en Costa Rica.**

### **País: Costa Rica.**

La defensoría de los habitantes fue creada con la aprobación de la ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992, sin embargo la intención y discusión para la incorporación del Defensor del Pueblo en Costa Rica se viene dando desde 1985 con el envío de esta propuesta al congreso, por iniciativa del Poder Ejecutivo.

La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano contralor dependiente del Poder Legislativo, pero con autonomía funcional, administrativa y de criterio. Esto implica que no está sometida a ningún poder ni institución del Estado, aún cuando debe responder a los tribunales de Justicia y a la Contraloría General de la Nación en los temas que a estas les competen.

Las funciones de esta institución son velar por que la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento legal y moral, para que así los derechos e intereses de los habitantes estén siempre protegidos. Junto a ello, se encuentra la misión de la Defensoría de los Habitantes de estimular la participación activa y democrática de los habitantes en los procesos de resguardo y defensa de sus derechos e intereses.

Esta institución es la primera expresión de un poder no sancionatorio para el control de las autoridades, de los funcionarios públicos y de quienes presten servicios públicos. Su control se basa en una "magistratura de influencias" o en la recomendación de formas de proceder para un mejor ejercicio de la autoridad. Esta recomendación se basa, a su vez, en el poder que emana de la posición social y jurídicamente legitimada que posee.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuente:**

- Pagina oficial Defensoría de los Habitantes Costa Rica: [www.crnet.cr](http://www.crnet.cr)

## 12. Creación del Defensor del Pueblo en Bolivia

### País: Bolivia

La defensoría del Pueblo cumple en Bolivia una doble misión, por un lado en el dominio jurídico vela por el respeto de las garantías constitucionales y en especial los derechos humanos, por otro lado, desempeña un determinante control sobre la actividad de las autoridades.

La creación del Defensor del Pueblo, se enmarca dentro de la reforma constitucional de 1995 y pone de manifiesto la iniciativa de control sobre los gobernantes, ya que, de acuerdo con el artículo 127 de la Constitución, "El Defensor del Pueblo vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo, vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos". La Constitución reza, asimismo, (artículo 129) que las autoridades y funcionarios de la Administración tienen la obligación de suministrar al Defensor del Pueblo todas las informaciones que éste les solicite, relacionadas con el ejercicio de sus funciones. En el caso de no ser debidamente atendido, el Defensor deberá poner en conocimiento del hecho a las cámaras legislativas.

### Clasificación:

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### Fuentes:

- Fátima Anastasia, "Responsabilización por el Control Parlamentario", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000180.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000180.pdf)
- Willem Assies, Marco Antonio Calderón, Ton Salman "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina", [www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0091.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0091.htm)
- Página oficial del Defensor del Pueblo de Bolivia: [www.defensor.gov.bo](http://www.defensor.gov.bo)

### **13. Creación del Defensor del Pueblo en Argentina**

#### **País: Argentina**

La Defensoría del Pueblo es un órgano independiente que se ubica dentro del ámbito del Congreso de la Nación, con autonomía funcional (art. 86 y art. 43). Su existencia data de 1993 y queda establecido expresamente que no recibe instrucciones de ninguna autoridad.

Como todas las Defensorías del Pueblo, cumple una doble misión, jurídica en la búsqueda del respeto de los derechos de las personas y de control de las autoridades, en el control de su actividad pública.

Su misión específica, es la defensa y protección de los derechos humanos y de los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la constitución y las leyes, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

La opinión pública percibe a esta institución como eficiente y eficaz, tanto en temas de interés nacional como en temas de las distintas provincias, es importante también su política comunicacional y la información sobre su accionar que ponen disposición de la comunidad. Es este sentido resulta destacable la capacidad de esta institución para poner a disposición de la ciudadanía la información referente a su accionar y a partir de esta medida lograr credibilidad y transparencia.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

#### **Fuentes:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- Irma Miryam Monasterolo, "Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino", estudio de caso nº 39, magíster en gestión y políticas públicas, departamento de ingeniería industrial Universidad de Chile 1999, Chile.

## **14. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)**

País: México

La protección y defensa de los Derechos Humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) son:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos.
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:
  - a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
  - b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
3. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
4. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que presenten respecto de las Recomendaciones y acuerdos de los Organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas.
5. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los Organismos Estatales de Derechos Humanos.
6. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado.
7. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país.
8. Proponer a las diversas autoridades del país, de acuerdo a su competencia, que promuevan cambios o modificaciones de disposiciones legislativas, reglamentarias, así como de prácticas administrativas para una mejor protección de los Derechos Humanos.

9. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos.
10. Proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos.
11. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional.
12. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos.
13. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.

Cabe hacer mención que las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

Por otra parte, asuntos de no competencia de la CNDH son:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional.
3. Conflictos de carácter laboral.
4. Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
5. Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
6. Conflictos entre particulares.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

**Fuente:**

- Página oficial Comisión Nacional de Derechos Humanos de México: [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

## **15. Comisión Nacional de los Derechos Humanos de Honduras**

### País: Honduras

A través del Decreto Ejecutivo N° 26-92 del 8 de junio de 1992, se consagra la figura del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el 21 de noviembre de 1995 se aprueba la ley orgánica de esta institución, para el 6 de marzo de 1996 jurar el primer Comisionado Nacional.

En el marco del proceso de modernización del Estado dentro de la Doctrina Internacional de Derechos Humanos, en 1992 por Decreto Ejecutivo N° 26-92 del 8 de junio de ese mismo año, se crea la figura del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, institución que genera grandes expectativas por su mística de trabajo apegado a la verdad y justicia.

En este fortalecimiento del Comisionado, el 21 de noviembre de 1995, se publica en el Diario Oficial La Gaceta, su Ley Orgánica y el 6 de marzo de 1996 el Congreso Nacional juramenta como primer Comisionado Nacional al Doctor Leo Valladares Lanza, quien venía desempeñándose en el cargo desde la creación de la institución.

El Comisionado es un Ombudsman, un Defensor del Pueblo, que actúa como una alternativa gratuita y directa de mediación entre el Estado y el ciudadano. Su misión es velar por el respeto de los derechos humanos y fortalecer el funcionamiento del Estado de Derecho.

Su perspectiva es ser la inspiradora permanente del respeto integral a la dignidad de la persona humana, con total credibilidad por su alto espíritu de servicio y entrega de su misión.

Su funcionamiento considera que, en el ejercicio de sus atribuciones, el Comisionado Nacional no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibe instrucción de ninguna autoridad, sino que desempeña sus funciones con autonomía y según criterio en la defensa de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho.

El Comisionado Nacional, puede dirigirse directamente a cualquier titular de los poderes del Estado, así como a la administración pública, órganos o instituciones de cualquier naturaleza en los que estos se organicen y los titulares tendrán el deber de contestar las peticiones y requerimientos que se les formulen.

Sus atribuciones son:

- Velar por el cumplimiento de los derechos y garantías establecidas en las leyes vigentes del país.
- Prestar atención inmediata y debido seguimiento a cualquier queja sobre violación a los derechos humanos.
- Solicitar información concreta a cualquier autoridad, poder, órgano o institución sobre violaciones a derechos humanos.
- Velar porque los actos y resoluciones de la administración pública sean acordes a las leyes, tratados, acuerdos y convenios firmados y ratificados por Honduras; así mismo impulsar la adopción de los mismos en materia de derechos humanos.

- Presentar recomendaciones a las autoridades nacionales, para un mejor cumplimiento del ordenamiento jurídico.
- Conocer a petición de parte, los casos de violencia que perjudiquen la integridad moral, psíquica y física de todos los miembros de la familia.
- Elaborar y desarrollar programas de prevención y difusión en materia de derechos humanos, en los ámbitos político, jurídico, económico, educativo y cultural en busca de una mística nacional de protección a los derechos humanos.
- Coordinar cuando sea necesario con instancias u organismos nacionales e internacionales, y no gubernamentales, las medidas relacionadas con la protección de los derechos humanos, incluyendo la seguridad alimentaria de las clases desposeídas y de los niños desprotegidos, así como el respeto a la dignidad e imagen de la persona humana.

Su intervención puede ser de oficio o a petición de una de las partes en aquellos casos originados por abuso de poder, arbitrariedad, error de derecho, negligencia u omisión, e incumplimiento de sentencias judiciales por parte de cualquier autoridad nacional que represente al Estado.

No puede intervenir:

- en conflictos entre particulares, (a excepción de casos de violencia familiar)
- Cuando respecto al problema planteado, se encuentre pendiente resolución administrativa o judicial.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

**Fuente:**

- Página oficial del Consejo Nacional de los Derechos Humanos de Honduras:  
[www.conadeh.hn](http://www.conadeh.hn)

### III. Accountability en los Sistemas de Justicia

#### **16. Creación de un Cuerpo de Auditores en la Corte Suprema de Justicia**

País: Argentina

Conformado por treinta integrantes con el objetivo de investigar hechos de corrupción, instruir sumarios y revisar cuentas, su origen radica en la imagen negativa de la justicia persistentemente presente en la opinión pública argentina y en varios casos de denuncias de corrupción muy publicitados.

**Clasificación:**

- Demanda Social
- Accountability Horizontal

**Fuente:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.

## **17. Proyecto "Habilitación Socio - Jurídica y Protagonismo Ciudadano de Líderes y Organizaciones Comunitarias".**

### **País: Chile**

Acción desarrollada en el marco del programa "Acciones Ciudadanas por la Justicia y la Democracia" de FORJA, el cual, en su convocatoria y ejecución, asocia a Municipios, Organizaciones Comunitarias, Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales.

Este proyecto consiste en la capacitación asociativa y sociojurídica de Líderes Comunitarios, que organizados y reconocidos jurídicamente como Asociaciones Comunitarias y Extensionistas Jurídicos en Centros Jurídicos Vecinales, prestan gratuitamente los servicios de atención, orientación, derivación de consultas en materias sociojurídicas y ayudan a la resolución prejudicial de conflictos a sus vecinos y familiares.

Las áreas de intervención principales de los (as) extensionistas y los Consultorios Jurídicos Vecinales han sido:

- Área de Orientación y Apoyo
- Área de Resolución Consensual de Conflictos
- Área de Articulación y Acción Concertada con Otros
- Área de Fiscalización y Control Ciudadano

### **Clasificación:**

- Demanda social
- Generación de entorno propicio

### **Fuente:**

- Sebastián Cox Urrejola, "Políticas Sociales y Justicia Comunitaria. Acciones de Interés Público desde la Sociedad Civil en Chile", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000169.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000169.pdf)

## **18. Las "Veedurías Ciudadanas" en Colombia**

### **País: Colombia**

Constituyen una forma de control social de la gestión de bienes y servicios públicos que es considerada ejemplo de la importancia que han adquirido las distintas formas de control social como modalidades de participación ciudadana. A la vez se destaca el que constituyen medios de comunicación y acercamiento entre el Estado y la sociedad civil.

Su existencia está fundada en un mandato de la Constitución Política de 1991 que expresamente señala que la "ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados" (Art. 270). Segundo, la vigilancia puede ejercerse en todos aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos, es decir, puede abarcar tanto a actores públicos, como privados que empleen financiamiento público. Tercero, no obstante disponer de un marco legal, no se predefinen en aquél la composición y las atribuciones de los órganos de control social, ni sus relaciones con las otras instancias de control.

Las "veedurías ciudadanas" son concebidas expresamente en una relación de autonomía tanto respecto de las entidades del Estado como de sus organismos de control e, incluso, se admite que su ejercicio es independiente de cualquier iniciativa institucional. De hecho, ni siquiera se les reconoce personería jurídica y sólo poseen un carácter transitorio.

Los recursos que disponen las veedurías ciudadanas para ejercitar el control sobre la Administración Pública no están especificados taxativamente. En todo caso, además del Derecho de Petición, ellas disponen del Derecho de Acción de Tutela y las Acciones de Cumplimiento y Populares, todos instrumentos jurídicos puestos a disposición de cualquier ciudadano para la protección de derechos individuales o colectivos. Por tanto, su eficacia está supeditada a la capacidad de los organismos de control y, en particular, del sistema judicial, para hacer las investigaciones pertinentes y establecer las sanciones correspondientes.

Su desarrollo es reciente en Colombia y entre sus distintas formas de nivel local se encuentra:

- 1.1 Comités o Juntas de Veeduría:** son entes creados por las organizaciones civiles o por grupos de ciudadanos para fiscalizar la prestación de los servicios públicos locales, su gestión y sus resultados (Ley 134 de 1994). La Ley 80 de 1993, sobre contratación pública, faculta a los ciudadanos y a estos Comités a poner en conocimiento de las autoridades respectivas cualquier anomalía, omisión o contravención que se presente en ese campo.
- 1.2 Comités de Veeduría Popular:** Son comités de trabajo, creados en el seno de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, encargados de controlar, vigilar y hacer un seguimiento a los proyectos de desarrollo rural.
- 1.3 Comisiones Municipales de Policía y Participación Ciudadana:** tienen entre sus funciones orientar y fiscalizar las relaciones entre la policía, las entidades administrativas y la ciudadanía, a fin de mejorarlas y garantizar su orientación ética, civilista, democrática, educativa y social.
- 1.4 Juntas de Vigilancia:** La ley 136 de 1994 reglamenta su creación como un instrumento de control ciudadano sobre la prestación de los servicios públicos cuando éstos no son responsabilidad de entidades descentralizadas del Estado, sino de agentes no estatales (con o sin ánimo de lucro).
- 1.5 Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios (SPD):** Creados por la Ley 142 de 1994 y reglamentados mediante el Decreto 1429 de 1995, están conformados por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de los SPD, quienes eligen como su representante a un Vocal de Control. Estos podrán, por designación del alcalde, hacer parte de las Juntas Directivas de las empresas oficiales de SPD del orden municipal.
- 1.6 Comités de Participación Comunitaria en Salud:** Vigilan las tarifas de los servicios, el desempeño de los funcionarios, la administración de los recursos y la tramitación de las quejas y reclamos de los usuarios. Los Comités de Ética Hospitalaria están igualmente facultados para atender y canalizar las quejas sobre calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud.
- 1.7 Veedurías Comunitarias en Salud:** Son órganos de elección popular encargados de controlar los servicios de salud en términos de cobertura, eficiencia y calidad y de vigilar el buen uso de los recursos financieros según las prioridades estipuladas por el plan de salud de la comunidad de un territorio específico.
- 1.8 Juntas Municipales de Educación:** Reglamentadas por la Ley 115 de 1994, tienen dentro de sus atribuciones el encargo de verificar que las políticas, programas y planes en materia de educación se cumplan en el municipio. Adicionalmente tienen la función de vigilar la aplicación de las políticas nacionales a través de los planes y programas municipales.

- 1.9 Consejos Nacional y Territoriales de Planeación:** Son instancias de representación social creados a nivel nacional y territorial (Departamentos y Municipios), con la finalidad de emitir un concepto sobre los planes de desarrollo. A pesar de que la Ley 152 de 1994, que los creó, no les dio atribuciones en materia de fiscalización, en varias ciudades la reglamentación de los Consejos han incorporado a sus funciones las de seguimiento y evaluación de los planes.
- 1.10 Juntas Administradoras Locales:** son instancias de representación territorial de las Comunas (divisiones urbanas) o Corregimientos (divisiones rurales) de los municipios, elegidas mediante sufragio universal. Entre sus funciones está la de vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos (art. 318 de la Constitución).
- 1.11 Medio Ambiente:** La Ley 99 de 1993 potesta a cualquier ciudadano para que solicite información a las autoridades municipales, empresas o particulares sobre el uso y el efecto de determinados elementos que pueden causar contaminación y ocasionar problemas de salud humana. También los ciudadanos, en un número no inferior a 100 personas o a través de un mínimo de tres entidades sin ánimo de lucro, pueden solicitar la celebración de una audiencia pública cuando se desarrolle o se pretenda desarrollar una obra o actividad que pueda causar algún efecto en el medio ambiente.

**Otras experiencias de Veeduría Ciudadana en Colombia son las siguientes:**

- **Creación de la Veeduría del Tesoro** –a través del artículo transitorio 34 de la Constitución-, encargada de vigilar el uso de los dineros públicos, por un período de tres años.
- **Creación de la Red Universitaria de Monitoreo a Programas de Política Social**, conformada por un conjunto de universidades públicas y privadas conformaron, la cual se ha dedicado a hacer el seguimiento a la ejecución de los programas de la Red de Solidaridad, programa del Gobierno Nacional que entrega subsidios a los sectores más pobres de la población.

**Clasificación:**

- Demanda social
- Generación de Entorno Propicio

**Fuentes:**

- Fabio E. Velásquez C., "La Veeduría Ciudadana En Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil"  
[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000171.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000171.pdf)
- Nuria Cunill Grau, "Responsabilización por el Control Social"  
[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf)

## **19. Ejecución del Programa Social de Servicio Jurídico y Formación Jurídica Comunitaria**

### **País: Argentina**

Surge como consecuencia de un estudio realizado en el ámbito de la Secretaría de Justicia acerca del acceso a la justicia y la insatisfacción por falta de resolución de los conflictos en los tribunales tradicionales. El programa constituyó una experiencia piloto novedosa, ya que los centros funcionaron en los barrios, privilegiando soluciones alternativas a los conflictos y trasladando los casos que requerían otro tipo de atención, a los lugares tradicionales de asistencia jurídica.

Funcionó en cuatro barrios de Buenos Aires: La Boca, San Telmo, Villa Crespo y Liniers.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

### **Fuente:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.

## **21. Los "Comités de Vigilancia" en Bolivia**

### **País: Bolivia**

Los Comités de Vigilancia (CDV) surgen de la mano del proceso de descentralización llevado a cabo en Bolivia, bajo la administración del presidente Sánchez de Losada, este proceso es conocido también, bajo el nombre de Participación Popular (PP).

En términos generales, podemos decir que el proceso de descentralización significó el paso de una situación donde sólo existían 26 municipios efectivamente funcionando, a la situación actual, donde existen 308 municipios en todo el territorio, los cuales funcionan con recursos derivados directamente del presupuesto nacional.

Es en este marco que aparecen los comités de vigilancia, los cuales deben formarse para cada municipalidad, y principalmente están compuestos por organizaciones comunitarias. Su nacimiento se encuentra en la ley de participación popular (ley nº 1551), la misma que determinó la reorganización de la división municipal.

El objetivo de los Comités de Vigilancia se puede identificar en dos direcciones, primero como canal concreto de participación para la comunidad socialmente organizada y segundo, como mecanismo para ejercer el control social de los fondos de la coparticipación tributaria administrada por cada municipio.

Entre sus atribuciones se encuentra en la posibilidad de congelación de las cuentas municipales en caso de que se observen irregularidades en el manejo de los fondos municipales, también tiene la facultad de exigir cualquier tipo de información financiera y de gestión al municipio, si éste no accediera a tal solicitud de información, los Consejos de vigilancia pueden denunciar el hecho a la Secretaría Nacional de Hacienda, la que de admitir la tramitación de la denuncia, significaría, igualmente la congelación de las cuentas del municipio.

La función de los consejos de vigilancia se puede conceptuar dentro de lo que son los controles externos de la gestión municipal, en este sentido es un control social ya que los CDV, son las entidades que articulan a las organizaciones territoriales de base (OTB), con los gobiernos municipales, de esta manera permiten que las OTB tengan poder político, para controlar la gestión de los gobiernos municipales.

La conformación de los CDV, se logra por la elección de un representante por cada cantón de la municipalidad, elección que le compete a la OTB.

Las atribuciones legales de los CDV, son muy limitadas y se resumen en tres:

- Vigilar que los recursos de la coparticipación tributaria se repartan en forma "equitativa".
- Controlar que sólo un 10% de estos vayan a gastos corrientes.
- Pronunciarse sobre el presupuesto de recursos provenientes de la coparticipación y sobre la rendición de cuentas del alcalde.

Por último, es bueno señalar que los comités de vigilancia pueden no ser siempre efectivos en su control, en la medida que se vuelvan un blanco para los intereses económicos y políticos. Siendo en esta medida que la sumisión de los consejos municipales a la acción e intereses de los CDV, puede ser vista como una traba a la gestión de los gobiernos locales.

En resumen se puede decir que los Comités de Vigilancia constituyen una experiencia de responsabilización por control social, cuyo diseño institucional contempla: i) un órgano especial cuya legitimidad es jurídicamente reconocida por el Estado y cuyas atribuciones son asignadas legalmente; ii) que actúa en representación de sujetos sociales específicos; y iii) que dispone de recursos expresos, respaldados por la normativa jurídica, para hacer valer el control social. A su vez, esta institución cuenta con otra singularidad: en principio, los sujetos sociales habilitados para ejercer el control social son un cierto tipo de organización social, aquellas de base territorial (OTB).

Las organizaciones territoriales de base no ejercen necesariamente en forma directa tales derechos, sino a través de una figura especial elegida por ellas, y que también dispone de personería jurídica, el "Comité de Vigilancia". Este es definido como "el organismo que articula a las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales con el Gobierno Municipal; articula también las demandas de la población con la Planificación Participativa Municipal. Representa a la población y ejerce el control social".

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

**Fuentes:**

- Nuria Cunill Grau, "Responsabilización por el Control Social" [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf)
- Claudio Orrego Larraín, "Control y responsabilidad en gobiernos locales: desafíos institucionales de la descentralización en Bolivia", estudio de casos nº 11 del programa de Magíster Gestión y Políticas Públicas universidad de Chile.

**22. La "Contraloría Social" en México****País: México**

Esta iniciativa se desarrolla en el marco que ofrece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), vasto programa social con cobertura nacional iniciado durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Específicamente, la "Contraloría Social" surge a comienzos de la década del 90, bajo la iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), para supervisar, a nivel nacional, la aplicación de los recursos del PRONASOL. Este ente, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) (a la que estaba adscrito el PRONASOL), fijan el marco normativo, los lineamientos generales de la Contraloría Social en los Programas de Solidaridad, así como su esquema de instrumentación.

El programa se basa en los Comités de Solidaridad, instancias elegidas por las comunidades beneficiarias de las obras que componen el programa, para hacer posible el principio de corresponsabilidad que pretendió ser uno de sus pilares. Específicamente, el control social se concretiza a través de la figura del "Vocal de Control y Vigilancia", que es elegido por los miembros de cada Comité de Solidaridad.

La Contraloría Social es definida para aquel entonces como "el conjunto de actividades que, en el marco de los Programas de Solidaridad, realiza la comunidad para vigilar las acciones de gobierno a nivel federal, estatal y municipal; controlar las tareas que le corresponde llevar a cabo como grupo social participante y cuidar que su esfuerzo solidario fructifique".

De 1995 a 1998 se han establecido más de 8 mil Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, que vigilan todos los trabajos públicos que lleva a cabo el Estado o que se realizan con fondos federales.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

**Fuentes:**

- Nuria Cunill Grau, "Responsabilización por el Control Social" [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf)
- Robert Klitgaard, "¿Qué hemos aprendido? Una perspectiva práctica" [www.clad.org.ve/klitg1.html](http://www.clad.org.ve/klitg1.html)

## **23. Implementación Programa de Mediación.**

### **País: Argentina**

El programa de Mediación, se encuentra dentro de lo que se ha llamado los métodos participativos de justicia, la idea de estos, es promover la participación de la comunidad en la gestión y resolución de sus conflictos, mejorando de esta manera el acceso de la justicia. Se puede decir que estos métodos buscan la resolución y prevención de conflictos, mediante la participación de todas las partes interesadas.

Para materializar estas iniciativas, se creó la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia, cuyas acciones se orientan a promover los métodos participativos de justicia en y desde el gobierno, hacia y desde la comunidad, además de participar en el asesoramiento, asistencia y coordinación de los distintos actores de la Comunidad y del Gobierno, para el desarrollo de los estos programas.

Dentro de los Métodos participativos de justicia se pueden identificar los siguientes programas:

- negociación
- facilitación
- mediación comunitaria
- mediación escolar
- mediación penal
- arbitraje
- conciliación

El programa de mediación en su parte piloto incluyó la implementación del mismo en los Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil de la Capital Federal, tres juzgados de Familia y siete Juzgados Patrimoniales. La Corte Suprema determinó su inicio efectivo en mayo de 1994.

Hoy en día se cuentan con los centros de mediación, que ofrecen el servicio de mediación a la comunidad, atendiendo demandas espontáneas de particulares, derivadas de instituciones y casos derivados de los tribunales.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional

### **Fuentes:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- Pagina oficial de la Dirección Nacional de Promoción de los Métodos Participativos de Justicia (Argentina) en: [www.pmp.jus.gov.ar/pagina1c.htm](http://www.pmp.jus.gov.ar/pagina1c.htm)
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina) [www.jus.gov.ar](http://www.jus.gov.ar)

## **24. Ley del Juzgado Especial de Pequeñas Causas (Jepc)**

### **País: Brasil**

Los juzgados de pequeñas causas (Jepc) surgen en 1984 con el propósito de agilizar y aliviar la actividad judicial, dada la preocupación del Poder Público respecto de la acumulación de procesos atascados en la burocracia judicial. Estos Jepc, son la base para la implementación en Brasil de los llamados Juzgados Especiales, civiles y criminales.

Los Juzgados Especiales, según la ley 9099 de 1995, son considerados órganos de justicia ordinaria, para la conciliación, procesos, juicio y ejecución de las causas civiles de menor complejidad. Dentro de sus principios rectores se encuentran los criterios de oralidad, simplicidad, informalidad, economía procesal y agilidad, con la búsqueda –en la medida de lo posible- de conciliación o transacción.

Hay que decir que todas estas iniciativas -los Juzgados de pequeñas causas y los actuales juzgados especiales- son iniciativas institucionales que emanan de las autoridades Brasileñas, dada la crítica generalizada de la ciudadanía a la lentitud, complejidad y hermetismo del sistema judicial. Se trata, en definitiva, de un intento institucional para aliviar a los juzgados tradicionales de casos de menor envergadura y complejidad, que aún siendo de más fácil y rápida solución, si no fuera por el surgimiento de juzgados especiales, serían resueltos con la gran lentitud que significa el sistema tradicional de justicia, que en Latinoamérica es superior a dos años, para muchos países.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional

### **Fuentes:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- Néstor-Humberto Martínez Neira, "De los diez pecados de la reforma judicial... y algunos anatemas" en: [www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap8pdf](http://www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap8pdf)
- José Renato Nalini, "Juzgados especiales en el Brasil" en: [www.oas.org/juridico/spanish/adjusti7.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti7.htm)

## **25. Implementación Centros Comunitarios de Defensa de la Ciudadanía**

### **País: Brasil**

En la capital de Río de Janeiro estos centros ofrecen servicios jurídicos de identificación y emergencia en áreas pobres, con el propósito de que el ciudadano común y sobre todo aquel que se ve más marginado del sistema, se aleje de los aspectos negativos de la ciudadanía y comience a vivir sus derechos.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de entorno propicio

### **Fuente:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.

## **26. Establecimiento del Consejo Superior de Administración de Justicia y de la Dirección Nacional de la Carrera Judicial**

### **País: Colombia**

Esta reforma transfirió a la rama judicial las principales responsabilidades de la administración de recursos y de personal y fue llevada a cabo antes de la Reforma Constitucional de 1991.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional

### **Fuente:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.

## **27. Rondas Campesinas**

### **País: Perú**

Las rondas campesinas, son iniciativas particulares de autodefensa, que surgen en los gobiernos de Belaunde y posteriormente en el gobierno de Alan García, con el objetivo de hacer frente a los grupos terroristas o unidades senderistas, que se desplazaban por la sierra andina, alrededor del año 1976, fundamentalmente, en Cajamarca. En este sentido, las rondas campesinas son el resultado de la organización de la población peruana que vive en la sierra, para auto proveerse de protección y seguridad, en el contexto de un Estado que es incapaz de brindar, a través de los medios convencionales e institucionalizados, la seguridad necesaria a la población.

Esta forma de organización informal para la seguridad, es algo que en la capital ha sido ensayado de manera similar y demuestra la capacidad de la población de auto generar las instancias alternativas, cuando el Estado resulta incapaz de proveerlos. Es importante destacar que estas formas de acción ciudadana, pueden considerarse como mecanismos extremos para ejercer presión sobre una autoridad ineficiente; son desde cierta perspectiva mecanismos límites para conseguir una efectiva responsabilización por parte de la autoridad, en la medida que la huída hacia formas alternativas de integración o de provisión, para las necesidades básicas de la población, son un indicador claro de la ineficiencia en la gestión por parte de las autoridades.

La suerte que siguió a las Rondas Campesinas, fue su reconocimiento legal en 1986 (a través de la ley 24.571).

### **Clasificación:**

- Demanda Social
- Generación de Entorno Propicio

### **Fuente:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.

## **28. Ley General de Comunidades Campesinas**

**País: Perú**

Promulgada en 1986 con el número 24.656, reconoce como órganos de gobierno de la Comunidad Campesina en su artículo 16 a: a) la Asamblea General, b) la Directiva Comunal, y c) los comités especializados por actividad.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional

### **Fuentes:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- Héctor Oliva, "Expansión e instrumentalización de la participación directa y los procesos no representativos en Perú" en: [www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0089.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0089.htm)

## **29. Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial**

**País: Perú**

Entrando en vigencia en 1992, establece nuevas modalidades y requerimientos para el ingreso a la carrera judicial y regula a sus órganos controladores. Su propósito es que el Poder Judicial adquiriera independencia en sus funciones y rompa así las dependencias con el Ejecutivo.

Cabe destacar que la opinión dentro del Perú, con respecto a lo establecido por esta ley está lejos de ser catalogada como un consenso. Para muchos, el principal problema lo constituye la composición del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, órgano máximo de gobierno que tiene el control tanto administrativo como jurisdiccional dentro de esta institución. La composición estaría muy ligada a la mayoría dentro de la Corte Suprema.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuentes:**

- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- "Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial sería prolongación del sistema fujimontesinista; según el vocal supremo Guillermo Cabala" 26 de abril 2001, en: [www.agenciaperu.com/actualidad/2001/obr/cabala.htm](http://www.agenciaperu.com/actualidad/2001/obr/cabala.htm)

### **30. El Consejo de la Magistratura.**

#### **País: Argentina.**

El Consejo de la Magistratura fue creado en 1994 dentro del marco de la reforma constitucional de ese año. Sus atribuciones se especifican de la siguiente manera: "tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del poder judicial, pudiendo ejercer facultades disciplinarias sobre los magistrados" (art. 114). Sin desmedro de lo anterior, hay que señalar, que las leyes que rigen su funcionamiento sólo fueron promulgadas a finales de 1997.

Este organismo está constituido por 4 representantes de los abogados con matrícula federal, 4 representantes de del poder judicial, 8 representantes del senado y la cámara de diputados, un representante de los docentes de las facultades de derecho, uno representante del poder ejecutivo y el presidente de la corte suprema.

Este organismo viene a reponer la credibilidad en el poder judicial argentino, el cual está muy mal catalogado por la ciudadanía, entre otras cosas por la falta de independencia en su acción respecto del ejecutivo y por su falta de eficacia y transparencia. En este sentido, el consejo de magistratura es visto por la ciudadanía como una posibilidad de mejorar el sistema judicial en argentina, sin embargo la demora en la elección de los representantes, parece demostrar una falta de

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

#### **Fuentes:**

- Irma Miryám Monasterolo, "Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino", estudio de caso nº 39, magíster en gestión y políticas públicas, departamento de ingeniería industrial Universidad de Chile 1999, Chile.
- Néstor Humberto Martínez Neira "Los diez pecados de la reforma judicial... y algunos anatemas", en [www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap8pdf](http://www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap8pdf)

## 31. Ley Orgánica Municipal, Perú. (LOM)

### País: Perú

En la ley orgánica municipal peruana se establecen las competencias y funciones de las autoridades municipales y de los organismos que en ella existen. Un tema central dentro de este ordenamiento, es la claridad con que se asume el deber de transparencia en la acción de las autoridades y la obligación de estas de poner la información relevante a disposición de la comunidad.

Entre los deberes y obligaciones más destacable nos encontramos con:

- Deber de informar a los ciudadanos sobre el uso del Fondo de Compensación Municipal (art. 9, D.S. No. 06.94.EF).
- Deber de publicar monto de sus remuneraciones y dietas (Ley No. 26317, art. 3).
- Deber de sesionar públicamente en Concejo Municipal (art. 39, L.O.M.).
- Deber de presentar declaraciones juradas de bienes y rentas (art. 46, L.O.M.).
- Deber de presentar Memoria de su administración municipal al Concejo Municipal (art. 47, inc. 7 L.O.M.).
- Deber de presentar proyecto de presupuesto al Concejo Municipal (art. 47, inc. 7. L.O.M.).
- Deber de facilitar la participación de los vecinos en la supervisión de la gestión (art. 80, L.O.M.)
- Deber de entregar periódicamente información a los vecinos sobre los asuntos comunales y el estado de la economía municipal (art. 82, L.O.M.).
- Deber de realizar audiencias públicas sobre asuntos de interés común. "Cada sesenta días, el Concejo dedicará una de sus sesiones para tratar públicamente las materias de interés comunal que los vecinos así soliciten". (art. 82, L.O.M.)
- Facultad de convocar opinión de la comunidad sobre materias municipales. "En los Municipios con población electoral no mayor de 3,000 votantes, y por acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de su Concejo, los vecinos pueden ser consultados en Cabildo Abierto, en vía ilustrativa, para que expresen su opinión sobre materias de la competencia municipal". (art. 83, L.O.M.)
- Deber de investigar las denuncias y pronunciarse sobre ellas. "Las autoridades municipales deben pronunciarse sobre la denuncia, necesaria y obligatoriamente, e imponer las sanciones correspondientes o declarar improcedente la denuncia, en un plazo no mayor de 30 días". (art. 121, L.O.M.)

### Clasificación:

- Iniciativas Institucionales
- Accountability Horizontal
- Accountability Vertical

### Fuente:

- Juan Carlos Morón Urbina, "Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública", en revista Probidad No. 8 mayo-junio 2000 paginas 25-44. [www.probidad.org/sv/ediciones/prob008.pdf](http://www.probidad.org/sv/ediciones/prob008.pdf)

## **32. Jueces de la Paz del Perú**

### **País: Perú**

En la actualidad se puede reconocer la existencia de gran cantidad de Jueces de la Paz en el Perú –cerca de cuatro mil-, esta figura instaurada por la constitución de 1823 y que según estimaciones soporta un tercio de la carga de procesos del sistema judicial, consta de gran credibilidad dentro de la ciudadanía.

Los Jueces de la Paz, son vecinos de la comunidad, no son abogados ni reciben sueldos por parte del Estado y muchas veces deben proveerse con dineros propios de los materiales y el lugar físico para llevar a cabo su función.

“Adminstran justicia “a nombre de la nación”... y resuelven vía conciliación los casos “según su leal saber y entender” conforme a lo establecido en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”

Resuelven faltas penales, deudas pequeñas, conflictos vecinales, casos de alimentos y de violencia familiar. Todos estos aspectos son de central importancia para mantener la paz social al interior de la comunidad, y en especial necesitan de rápida solución, lo cual es logrado a través de estos jueces que resuelven en promedio más de la mitad de los casos en menos de una semana, con una gran aceptación de las resoluciones por las partes involucradas.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

### **Fuentes:**

- David Lovatón Palacios “Jueces de Paz: la mayoría silenciosa del poder judicial” en: [www.visionjusticia.f2s.com/juecesdepaz.htm](http://www.visionjusticia.f2s.com/juecesdepaz.htm)
- Organización Visión Justicia, Perú; sitio oficial [www.visionjusticia.org.pe](http://www.visionjusticia.org.pe)

## IV. Accountability en el nivel Constitucional

### 33. Reforma constitucional de 1991 en Colombia

#### País: Colombia

Se trata del "intento más amplio en la región de enfrentar los temas de la gobernabilidad democrática desde una perspectiva de fiscalización ciudadana", surgida de la crisis de legitimidad del estado colombiano.

En el artículo 103 establece mecanismos democráticos y participativos "como el voto, plebiscito, referéndum, la consulta popular, los cabildos, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato. Además, considera instituciones contraloras como la **Contraloría y Procurador Generales de la Nación**, el **Defensor del Pueblo**, la **Fiscalía General**, y permite al Senado y Cámara de Diputados fiscalizar instituciones y funcionarios públicos".

En el artículo 88 se consigna que "los ciudadanos tienen el derecho a fiscalizar a funcionarios públicos y privados en áreas tales como la ética funcionaria, los derechos del consumidor, el medio ambiente y el patrimonio nacional y la seguridad."

Respecto del control social de la gestión pública, el Artículo 270 de la Carta Política indica que "la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados". Adicionalmente, el artículo 103 señala que el Estado contribuirá a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Asimismo, el artículo 369 referido a los servicios públicos domiciliarios, precisa que "la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio".

Los desarrollos legislativos de la Constitución han introducido una importante variedad de formas de intervención ciudadana en el control de la cosa pública, especialmente en lo que atañe a la prestación de servicios por parte de agentes estatales y no estatales. El mecanismo de participación política más importante es la **Revocatoria del Mandato de los Alcaldes y Gobernadores**, reglamentado por la ley 131 de 1994, el que es conocido también como el "voto pragmático". Mediante él, los ciudadanos pueden iniciar un proceso tendiente a revocar el mandato de un Alcalde o Gobernador, con base en la consideración, expresada en las urnas, de que después de cumplido un año de su mandato no ha actuado en consonancia con su programa de gobierno. Tal programa debe ser presentado a los electores durante la campaña y registrado ante autoridades competentes en el momento de inscribir su candidatura. Por lo tanto, se entiende que el programa de gobierno de las autoridades no nacionales, es entendido como mandato, el cual en caso de no cumplimiento, puede dar lugar a procesos para remoción de la persona de su cargo, mediante los mecanismos de participación directa. Estos mecanismos para revocar el mandato a los Alcaldes y Gobernadores, se encuentran en los artículos 1 y 2 de la ley 131 de 1994, y el artículo 259 de la Carta colombiana.

La Reforma Constitucional, también presenta impacto en el proceso de modernización del Estado, por cuanto introduce cambios sustantivos en la administración financiera y en las finanzas públicas. Dentro de estos cambios constitucionales, sobresale la obligación de formular y presentar el **Plan Nacional de Desarrollo**, que debe incluir el plan de inversiones, así como la evaluación de la gestión y los resultados de la administración pública. Sobresale también la eliminación del control previo, un mayor control del proceso presupuestario por parte del Poder Ejecutivo, la eliminación de recursos con afectación específica dentro del presupuesto, la descentralización y la participación ciudadana.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

**Fuentes:**

- Augusto Varas, "Los nuevos desafíos democráticos: fiscalización y poder ciudadano", Revista Jurídica *Vida y Derecho*, N°19, volumen 8, marzo de 1997.
- Fabio E. Velásquez C., "La Veeduría Ciudadana En Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000171.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000171.pdf)
- Mario Mora Quirós, "Responsabilización por el Control de Resultados", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf)
- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.
- Juan Carlos Morón Urbina, "Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública", en revista Probidad N 8 mayo-junio 2000 paginas 25-44. [www.probidad.org/sv/ediciones/prob008.pdf](http://www.probidad.org/sv/ediciones/prob008.pdf)

## 34. La Reforma Constitucional de 1994 en Argentina

### País: Argentina

Esta reforma introdujo nuevos mecanismos que incrementan la capacidad de acción de los ciudadanos y que serían capaces, potencialmente, de neutralizar la fragilidad de las instituciones de control y ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de ejercer un mayor control sobre el gobierno y sus representantes. Entre estos mecanismos se cuentan: **la iniciativa legislativa popular** (artículo 39), **la consulta popular** (artículo 40) y el **habeas data** (artículo 43). Sin embargo, restan por dictarse las leyes y reglamentos regulatorios de muchas de estas disposiciones constitucionales.

En el ámbito del control no judicial de los actos de gobierno, por ejemplo se crean dos organismos nuevos de control: la **Auditoría General de la Nación** y el **Defensor del Pueblo**.

En el ámbito de la Justicia, se modifica el proceso de selección de los jueces incorporando un **Consejo de la Magistratura** cuya finalidad consiste en evaluar a los candidatos y proponer una terna - con carácter vinculante al Poder Ejecutivo, previo al sometimiento de la aprobación del Senado.

La Constitución también establece algunas herramientas que posibilitan una mayor participación de la ciudadanía en distintos niveles de decisión política y control del gobierno, como por ejemplo la posibilidad de que las asociaciones de consumidores y usuarios puedan participar de los organismos de control, la prescripción constitucional de la acción de amparo, con la novedad de que la misma no sólo podrá ser interpuesta por el afectado, sino por el Defensor del Pueblo o las asociaciones que propendan a esos fines; la posibilidad de utilizar el amparo para tomar conocimiento de los datos referidos a la persona que lo interpone que consten en registros públicos o privados destinados a proveer informes.

### Clasificación:

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### Fuentes:

- Augusto Varas, "Los nuevos desafíos democráticos: fiscalización y poder ciudadano", Revista Jurídica *Vida y Derecho*, N°19, volumen 8, marzo de 1997.
- Beatriz Kohen, "Poder Ciudadano y las Acciones de Interés Público, Un Ejemplo de Control desde la Sociedad Civil: El Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana en Argentina"  
[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000173.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000173.pdf)

## **35. La Constitución de 1993 en Perú**

### **País: Perú**

La nueva constitución aprobada para Perú en 1993, fortaleció el sistema presidencial e incorporo mecanismos a disposición de la ciudadanía. La facultad para exigir la rendición de cuentas de las autoridades, la capacidad de generar iniciativas legislativas por parte de la ciudadanía, la remoción de funcionarios, las acciones de inconstitucionalidad y el habeas data, son ejemplos de esto. Todos ellos, sin embargo, necesitan normas reguladoras para su puesta en práctica.

Hay que destacar la inauguración en esta constitución de cinco mecanismos para la participación política directa, estos son, la iniciativa legislativa popular, la iniciativa popular de referéndum, el referéndum, la revocación de representantes y la remoción de autoridades.

Hay que reconocer que estas novedades incorporadas en la constitución, establecen y consagran la posibilidad de una participación política directa de la ciudadanía, sin embargo es posible detectar la existencia de muchos impedimentos prácticos para que esta participación directa sea una realidad.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuentes:**

- Augusto Varas, "Los nuevos desafíos democráticos: fiscalización y poder ciudadano", Revista Jurídica *Vida y Derecho*, N°19, volumen 8, marzo de 1997.
- Héctor Oliva "Expansión e instrumentalización de la participación directa y los procesos representativos en Perú"  
[www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0089.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema1/docu0089.htm)

## **36. La Constitución chilena**

### **País: Chile**

Chile es uno de los casos menos desarrollados en materia de accountability a nivel constitucional.

La constitución de 1980 sólo contempla mecanismos como el plebiscito municipal y la participación ciudadana indirecta en los Consejos Económico-Sociales. La fiscalización horizontal se encuentra limitada a la Contraloría General de la República y al débil papel contralor de la Cámara de Diputados.

El **Recurso de Protección**, establecido a nivel constitucional y que se realiza por la vía judicial, se ha transformado en la mayor expresión del control ciudadano de la gestión pública.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional

### **Fuentes:**

- Augusto Varas, "Los nuevos desafíos democráticos: fiscalización y poder ciudadano", Revista Jurídica *Vida y Derecho*, Nº19, volumen 8, marzo de 1997.
- Sebastián Cox Urrejola, "Políticas Sociales y Justicia Comunitaria. Acciones de Interés Público desde la Sociedad Civil en Chile", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000169.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000169.pdf)

## 37. Constitución de 1988 en Brasil

### País: Brasil

La Constitución brasileña de 1988 incrementó los poderes del Congreso Nacional, especialmente en lo que se refiere a la materia presupuestaria, a través de la ampliación de su capacidad para apreciar y enmendar el presupuesto y al control de las finanzas públicas, a través del fortalecimiento del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y de la ampliación de la participación de los parlamentarios en la designación de los miembros del TCU.

Algunas de las competencias exclusivas del Congreso Nacional se refieren directamente al control del Poder Ejecutivo. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- "Juzgar anualmente las cuentas rendidas por el Presidente de la República y apreciar los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno" (artículo 49, inciso IX);
- "Fiscalizar y controlar, directamente o por medio de cualquiera de sus Cámaras, los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta" (artículo 49, inciso X);
- "Escoger dos tercios de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión" (artículo 49, inciso XIII).

Por otra parte, cualquiera de las dos cámaras del Congreso, o cualquiera de sus comisiones, podrán "convocar a un Ministro de Estado para rendir, personalmente, informaciones sobre asuntos previamente determinados, comportando un delito de responsabilidad la ausencia sin justificación adecuada" (artículo 50); las "Mesas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal podrán dirigir pedidos escritos de información a los Ministros de Estado, comportando un delito de responsabilidad el rehusarse o el no dar respuesta a los mismos en un plazo de treinta días, así como suministrar informaciones falsas" (artículo 50, parágrafo 2º); la Cámara de Diputados puede "autorizar, por dos tercios de sus miembros, la instauración de un proceso contra el Presidente o el Vice-Presidente de la República y los Ministros de Estado" (artículo 51).

Además, esta Constitución incluye la Defensoría Pública, cuestión que podría considerarse fruto de la movilización popular, ya que fue incluida por los movimientos populares como una medida prioritaria, en el convencimiento de que representaba un avance hacia la equidad en la justicia.

### Clasificación:

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal
- Demanda Social

### Fuentes:

- Fátima Anastasia, "Responsabilización por el Control Parlamentario", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000180.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000180.pdf)
- Franz Vanderschueren y Enrique Oviedo (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de América Latina", Ediciones SUR 1995.

## 38. La reforma constitucional de 1995 en Bolivia

### País: Bolivia

La Constitución boliviana de 1967 ya preveía, en el artículo 68, la atribución del Poder Legislativo de "Conocer como sumariantes y conforme a la ley, de las demandas de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Contralor General de la República por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones". Con posterioridad a la reforma, se aprobó el artículo 70, que **amplía los poderes de fiscalización del Legislativo**, al disponer que a partir de la iniciativa de cualquier parlamentario, las cámaras pueden solicitar a los ministros de Estado informaciones verbales o escritas con fines legislativos de inspección o fiscalización, y pueden proponer investigaciones sobre cualquier asunto de interés nacional. El artículo reza también que a partir de la iniciativa de cualquier parlamentario, cada Cámara puede interpelar ministros de Estados, individual o colectivamente, y acordar censurar sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnados, e implica la renuncia del o de los ministros censurados, la cual puede ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

Nuevos artículos que forman parte de la reforma constitucional facultan al Legislativo para designar al **Fiscal General de la República**, al **Defensor del Pueblo**, a los magistrados del Tribunal Constitucional y a los consejeros de la *Judicatura*, por 2/3 de los miembros presentes. Asimismo, le corresponde al Congreso designar los ministros de la Corte Suprema de Justicia, también por 2/3 de los votos de sus miembros. El Fiscal General de la República y el Defensor del Pueblo deben rendir cuenta de sus actos al Poder Legislativo, por lo menos una vez al año, y pueden ser citados por las comisiones del Legislativo.

### Clasificación:

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### Fuente:

- Fátima Anastasia, "Responsabilización por el Control Parlamentario", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000180.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000180.pdf)

## **39. Constitución Política del Ecuador 1998.**

### **País: Ecuador**

En la constitución política de la República del Ecuador, es posible encontrar la consagración del derecho a una participación política directa por parte de la ciudadanía. En especial lo que se reconoce en la nueva constitución, es la facultad de la ciudadanía para revocar el mandato a algunas autoridades elegidas por votación popular, ya sea por participación en actos de corrupción o por el no cumplimiento del programa de trabajo presentado a la comunidad, y por el cual fue electo.

Esta última consideración es un importante avance en el tema de responsabilización, por parte de las autoridades ya que permite un efectivo control sobre la gestión y los resultados de la actividad pública de un determinado funcionario.

Los artículos que expresan esta facultad ciudadana son, el artículo 109, que señala la posibilidad de revocatoria de mandato otorgado a Alcaldes, Prefectos y Diputados, por actos de corrupción o por incumplimiento injustificado de su plan de trabajo. El artículo 111, señala el momento en el cual se puede exigir la revocatoria de mandato para las autoridades antes mencionadas, en el caso de corrupción, se puede exigir en cualquier momento del período para el cual fue elegida la autoridad, en el caso de no cumplimiento del plan de trabajo, debe ser después del primer año y antes del último año de mandato, y sólo se puede realizar una vez.

En este sentido, se debe asumir que las reformas a las constituciones tendientes a la consagración de la participación política directa para la ciudadanía, deben partir de la posibilidad real que tiene la gente de acceder a información sobre el desempeño de sus autoridades, lo que significa buscar las reformas constitucionales que persigan y establezcan los mecanismos necesarios para que exista transparencia en la actividad pública. Así como también es fundamental, una vez instaurados los mecanismos de participación directa, como en el caso ecuatoriano, establecer su efectividad real, sus alcances y limitaciones.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Vertical

### **Fuente:**

- Juan Carlos Morón Urbina, "Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública", en revista Probidad No. 8 mayo-junio 2000 paginas 25-44.  
[www.probidad.org/sv/ediciones/prob008.pdf](http://www.probidad.org/sv/ediciones/prob008.pdf)

## **V. Accountability, sistemas de información y auditorías**

### **40. Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica.**

#### **País: Costa Rica**

La auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica es una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible para fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense. Busca contribuir al desarrollo de las capacidades ciudadanas para participar, crítica e informadamente, en el gobierno de su sociedad. Esta iniciativa fue aprobada por los Consejos Directivo y Consultivo del Proyecto Estado de la Nación y su ejecución fue posible gracias al financiamiento del Gobierno de Suecia y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una auditoría es una evaluación que incluye tres partes: examen de registros, rendición de cuentas y cumplimiento de responsabilidades.

En el presente caso la auditoría se apellida ciudadana por dos razones. En primer lugar, porque es una **evaluación hecha por y para las y los ciudadanos costarricenses**. Se trata de una autoevaluación, una mirada desde adentro de la democracia costarricense. En segundo lugar, porque la auditoría se realizó de manera **participativa**. En las diversas etapas de su ejecución se recurrió a mecanismos de consulta y participación social. En Costa Rica, la auditoría de la calidad de la democracia no fue, pues, una evaluación encerrada entre cuatro paredes a cargo de un pequeño y aislado grupo de especialistas.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Vertical
- Generación de Entorno Propicio

#### **Fuente:**

- Jorge Vargas Cullell, "Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia en Costa Rica: una respuesta a los desafíos de la gobernabilidad democrática", [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

## **41. "Auditorías Sociales" realizadas por el CIET en países de América Latina**

41.1) Consulta ciudadana sobre corrupción en Servicios de Justicia en Bolivia.

País: Bolivia

A solicitud de la Vice-Presidencia de la República, unas 33 mil personas, 1.600 empresarios y centenares de empleados públicos fueron consultados sobre corrupción.

41.2) Seguimiento de la corrupción en Servicios de Justicia en Nicaragua.

País: Nicaragua,

Con el apoyo del Banco Mundial, el CIET ha seguido las huellas de la corrupción en servicios públicos desde 1995: transporte público, aduanas, seguridad social y administración pública.

41.3) Atención en los Servicios de Salud de Nicaragua.

País: Nicaragua

Sobre una base de evidencia de 6.000 personas, se detectó grandes diferencias entre regiones en el precio que la gente tiene que pagar por cuidados de salud primarios y sólo un 20% de los usuarios obtuvo un recibo.

41.4) Consulta sobre servicios de Educación Primaria en Nicaragua.

País: Nicaragua

Sobre una base de evidencia fue de 6.000 personas en 70 comunidades, un 86% de los consultados dijo que tenía que pagar "contribuciones" a los profesores. La mayoría de los mismos (73%) dijo también que tuvo que pagar por "enrolarse" (matricularse) cuando se suponía que era gratis.

41.5) Consulta sobre funcionamiento de Departamento de Policía en Bolivia.

País: Bolivia

Sobre una base de evidencia de 32.640 personas, 258 trabajadores de servicios, 73 policías, el servicio de policía fue identificado como el sector que más necesita una reforma. Cerca del 80% de los consultados bolivianos han sido preguntados por un soborno por la policía. Algo así como

el 85% de los oficiales de policía estuvo de acuerdo en que el servicio es corrupto y sobre el 60% dijo que eso era debido a los bajos salarios.

41.6) Consulta sobre funcionamiento de Departamento de Policía en Nicaragua.

País: Nicaragua

Sobre una base de evidencia de 32.640 personas, 258 trabajadores de servicios, 73 policías, se encontró una situación similar, en la que el 40% de las personas detenidas por un oficial de tránsito le pagó una "cuota" a cambio de la multa cursada.

**Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Vertical
- Generación de Entorno Propicio

**Fuente:**

- [www.ciiet.org](http://www.ciiet.org)

## **VI. Accountability en la Gestión Pública**

### **42. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)**

#### **País: Argentina**

El SIEMPRO, sistema de información, evaluación y monitoreo de programas sociales, fue creado mediante la resolución 2851/95 de la ex Secretaria de Desarrollo Social, como parte del programa Participativo de Desarrollo Social (PRODESO), con el objetivo de mejorar la eficiencia, equidad y transparencia de las intervenciones sociales que tienen como "público objetivo", la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social. En este sentido, el SIEMPRO es una iniciativa que se enmarca dentro de lo que se ha denominado, responsabilización por el control de resultados.

En la actualidad, depende de la Oficina de la Tercera Edad y de Acción Social, del ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSyMA).

Este sistema ha contado con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial y tiene los siguientes objetivos: promover un cambio en la orientación y gerencia de los programas sociales; desarrollar e institucionalizar un sistema de gestión integral de programas sociales orientado a los resultados; divulgar experiencias, brindar asistencia técnica y capacitar a los organismos nacionales y provinciales del área social; así como incorporar a las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad civil.

En definitiva, las acciones del SIEMPRO están dirigidas a entregar al Estado, los gobiernos provinciales, las municipalidades y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, técnicas y metodologías que les permitan una adecuada recolección, sistematización y análisis de la información social, así como capacitación de los recursos humanos con que estas organizaciones cuentan. De esta manera, se mejora la formulación, gestión y evaluación de los proyectos y programas sociales. Junto a lo anterior, el SIEMPRO como programa, genera información e investigación actualizada sobre pobreza y vulnerabilidad social, además de ser encargado de la evaluación y monitoreo de numerosos programas de desarrollo social en Argentina.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

#### **Fuentes:**

- Mario Mora Quirós, "Responsabilización por el Control de Resultados", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf)
- Página oficial de SIEMPRO: [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

### **43. Programa de Reestructuración y Calidad de los Ministerios**

#### **País: Brasil**

Este es un programa creado con el objetivo de introducir cambios en el sistema de valores del sector público y promover la revisión de procesos de trabajo del Gobierno Federal para alcanzar mayores niveles de eficiencia. Constituía una de las iniciativas impulsadas desde el desaparecido Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE), en el marco del Plan Director para la Reforma del Aparato del Estado, cuyo objetivo último era promover una administración pública gerencial, descentralizada y orientada a los usuarios. Se trata de una iniciativa que se enmarca en lo que se ha denominado Responsabilización por el Control de Resultados.

Dicho programa estuvo acompañado por una serie de proyectos que abordaban la modernización y la eficiencia pública desde diferentes ópticas: Calidad y participación en la Administración Pública; Reestructuración y calidad para el Poder Ejecutivo Federal; Evaluación y premiación de la Administración Pública; Sensibilización, educación y entrenamiento; Banco de experiencias en calidad y participación; Articulación con estados, municipios y otros poderes; Red de consultores; y Concientización y educación para la ciudadanía.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

#### **Fuente:**

- Mario Mora Quirós, "Responsabilización por el Control de Resultados", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf)

#### **44. Indicadores de Gestión Vinculados al Presupuesto**

##### **País: Chile**

En el marco del Programa de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos, impulsado por la Dirección de Presupuesto en 1992, se ha propuesto el diseño e implementación de un Sistema de Control de Gestión, utilizando indicadores para evaluar el nivel de desempeño institucional. En su fase inicial se aplicó un plan piloto que incorporó cinco servicios públicos y las lecciones aprendidas alimentaron la extensión del sistema, así como el desarrollo de Compromisos de Modernización.

Unido a lo anterior, en 1995 se inicia un programa complementario dirigido a establecer un sistema de metas e indicadores de gestión vinculado al presupuesto nacional, impulsado también por la Dirección de Presupuesto. Este programa se inició con 26 servicios (incluyendo 105 metas e indicadores) y en 1998 abarcó 66 servicios (alrededor de 285 metas e indicadores).

La gran novedad en este caso fue transformar, de hecho, el mecanismo presupuestario en un instrumento de gestión, integrando la programación, la ejecución y la evaluación de las políticas, a partir de metas de modernización, las cuales, es de destacar, son hechas públicas ante la sociedad.

##### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

##### **Fuente:**

- Mario Mora Quirós, "Responsabilización por el Control de Resultados", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf)

## **45. Reforma del Sistema de Administración Financiera Pública**

### **País: Argentina**

Hasta 1992 existió el Tribunal de Cuentas de la Nación como organismo de control. En 1993 se realizó una reforma integral del sistema de administración financiera pública, que redefinió la organización financiera estatal y la forma de registro y control de las cuentas públicas. La reforma desplazó el eje de la gestión pública desde lo legal – contable hacia la eficiencia y la eficacia.

Esta reforma suprimió el Tribunal de Cuentas y creó la Auditoría General de la Nación. El nuevo organismo está ubicado en la órbita del Poder Legislativo y, a diferencia del Tribunal de Cuentas, que tenía atribuciones jurisdiccionales y de control previo, sigue el modelo angloamericano, incorporando una competencia de control integral, que comprende los aspectos legales, financieros, presupuestarios, económicos, contables y de eficiencia, eficacia y economía de los actos y operaciones.

La Auditoría General de la Nación, es un organismo de asistencia técnica del poder legislativo, ejerce un control externo del sector público, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Se trata de un organismo preexistente a la reforma constitucional de 1994, que surge tras la eliminación del Tribunal de Cuentas, por decreto presidencial.

Su conformación se logra mediante 2 diputados y 2 senadores, de los que la oposición elige al presidente, un senador y un diputado.

Una de sus más graves limitaciones refiere a que sólo se ha logrado realizar un control ex post, o cuando “los daños ya están causados”. La posibilidad de un control ex ante a los actos de gobierno nunca se ha efectuado.

A lo anterior debe agregarse que, en la práctica se ha observado gran lentitud en el actuar de esta institución, lentitud especialmente en la determinación de una sanción para los casos investigados.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuentes:**

- Enrique Groisman y Emilia Lerner, “Responsabilización por los Controles Clásicos”, [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000179.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000179.pdf)
- Irma Miryam Monasterolo, “Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino”, estudio de caso nº 39, magister en gestión y políticas públicas, departamento de ingeniería industrial Universidad de Chile 1999, Chile.

## **46. Creación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, SINERGIA.**

### **País: Colombia**

El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, SINERGIA, surge en el contexto de la Constitución Política de 1991, que busca la redefinición del papel y la responsabilidad del Estado frente a la Sociedad Civil.

La Constitución Política de 1991 ordena al Departamento Nacional de Planeación (DNP), el diseño e implementación de un sistema de evaluación de resultados, orientado al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

De esta manera surge el programa SINERGIA, que se crea como un instrumento para evaluar los resultados del plan nacional de desarrollo y hacer de la evaluación de la gestión pública, un proceso para incrementar su efectividad.

En este sentido podemos afirmar, que SINERGIA se desarrolla como una herramienta para fortalecer la capacidad gerencial de las instituciones y promover una mayor efectividad en el cumplimiento de las metas, las responsabilidades estratégicas y del impacto de esos logros sobre la gestión global del Plan Nacional de Desarrollo.

Tras este programa se encuentra el intento de vincular la evaluación de resultados con la participación social en torno a los planes de desarrollo.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuente:**

- Mario Mora Quirós, "Responsabilización por el Control de Resultados", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf)

## **47. Sistema de Evaluación de Programas Estratégicos**

### **País: Costa Rica**

A mediados de 1994 se empezó a implantar en Costa Rica un sistema de evaluación estratégica de la administración pública, con el fin de materializar el Programa de Dirección Estratégica y Rendición de Cuentas incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. En este contexto nace el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), bajo la coordinación y conducción del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

El Sistema Nacional de Evaluación es un instrumento gerencial utilizado por el Estado con el propósito de valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas y de la retroalimentación para la toma de decisiones que mejoren la gestión pública.

Se puede entender al SINE, como un instrumento del Estado para definir prioridades y otorgar los recursos en sintonía con estas. Además, es una herramienta que permite el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos sociales.

En términos globales el SINE, a largo plazo, busca generar una cultura de la gestión pública basada en la responsabilidad individual y en la rendición de cuentas por parte de cada jerarca y funcionario.

El diseño de este sistema se basa específicamente en la idea de dotar a la administración pública de un instrumento que le permita mantener la visión de conjunto y de largo plazo, promover el uso racional de los recursos públicos, articular el quehacer del gobierno y de las instituciones públicas alrededor de las prioridades del desarrollo nacional, y sentar las bases de un modelo de gestión pública centrado en la programación estratégica, la ejecución con dirección y la evaluación de los resultados obtenidos.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuentes:**

- Mario Mora Quirós, "Responsabilización por el Control de Resultados", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf)
- Página del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [www.mideplan.go.cr/sine/quesine.html](http://www.mideplan.go.cr/sine/quesine.html)

#### **48. Agencias del Seguro Social en el Brasil**

Esta iniciativa constituye un caso de la aplicación del concepto de Competencia Administrada en el plano interno del sector público. A partir de enero de 1995, el organismo federal que gerencia el seguro social en el Brasil, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), estipuló índices que orientan el desempeño de sus agencias, de manera que ellas dispongan de los parámetros comparativos que deben ser seguidos. Se trata de una competencia entre 127 agencias orientadas hacia metas contractualizadas y hechas públicas con la divulgación de un *ranking* en el Diario Oficial desde agosto de 1996. El objetivo de este modelo es el de motivar a los funcionarios para alcanzar un mejor desempeño, por medio de la presión ejercida por la publicación de los datos para el público y por la advertencia hecha a los gerentes responsables de las agencias que obtuviesen resultados insatisfactorios. La reiteración de malos desempeños podía conducir a la remoción del gerente.

El éxito de esta experiencia muestra también un límite en la competencia administrada, cuando no existe una reflexión más profunda al respecto. El gran problema que subsiste en el INSS es la bajísima participación de los usuarios en la evaluación y en las exigencias institucionalizadas del servicio. De aquí que exista una enorme insatisfacción difusa en la opinión pública brasileña, a pesar de contar con mejoras significativas y con la divulgación al público de los resultados. La lección que se extrae de esta experiencia es que los mecanismos de competencia administrada se fortalecen cuando adoptan un carácter híbrido más explícito - en este caso, con la vinculación más directa de la participación de los ciudadanos - y, especialmente, si existe un pasaje más claro del plano puramente administrativo hacia la responsabilización política. La visión tecnocrática predominante en América Latina, inclusive la mejor intencionada, todavía no ha percibido que el éxito de los instrumentos para mejorar el desempeño gubernamental depende de la creación de una nueva relación de confianza con el público.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

#### **Fuente:**

- Fernando Luiz Abrucio, "Responsabilización por la Competencia Administrada", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000182.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000182.pdf)

## **49. Plan de Asistencia Médica del municipio de São Paulo**

### **País: Brasil**

Entre 1993 y 1996, el Poder Ejecutivo municipal de São Paulo procuró instaurar un nuevo modelo para la prestación de servicios públicos en el área de la salud. El diagnóstico aludía a la ineficiencia, la ineficacia y la falta de calidad de los equipamientos sociales, resultantes de la centralización y de la falta de autonomía y coordinación en el nivel operacional. Por ello, se montó un nuevo proyecto para la salud municipal, denominado Plan de Atención a la Salud (PAS), el que se trata, en definitiva, de la aplicación de la competencia administrada al suministro de este servicio público.

En un principio, el objetivo sería aumentar la equidad del sistema como un todo, aunque la focalización de la política fuese en sentido opuesto a la idea de universalización de la salud, contradiciendo en este aspecto el modelo inglés. En segundo lugar, para ofrecer mejores servicios a este público con mayores carencias, se propuso el traspaso de la prestación de los servicios a cooperativas, siguiendo un esquema de contractualización. Estas cooperativas actuarían en forma regionalizada y recibirían, básicamente, recursos públicos de acuerdo con una tarifa *per capita*, definida por el número de personas que potencialmente podía ser atendidas en dicha región.

El proyecto de competencia administrada nunca llegó a hacerse efectivo en la implantación y el funcionamiento del PAS. Por el contrario, el modelo fue poco a poco ubicándose en las antípodas de la concepción de competencia administrada. Peor aún, desde sus inicios el PAS se convirtió en un foco enorme de corrupción y despilfarro. En síntesis, el PAS no fue una innovación administrativa, sino una continuación del modelo privatista y clientelista, con mucha fuerza en la historia del Estado latinoamericano.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Accountability Horizontal

### **Fuente:**

- Fernando Luiz Abrucio, "Responsabilización por la Competencia Administrada", [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000182.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000182.pdf)

## 50. La Oficina Nacional de Ética

### **País: Argentina.**

La oficina nacional de ética fue creada por el gobierno argentino mediante decreto presidencial, numero 152 el 14 de febrero de 1997.

Este es un organismo que depende del ejecutivo y su accionar esta limitado a los empleados y funcionarios públicos que dependen de dicho poder. Las misiones más destacadas que asumió la oficina nacional de ética son:

- Elaborar un reglamento nacional de ética pública, para ser aprobado por el presidente y con carácter obligatorio para todos los funcionarios públicos
- Promover la creación de reglamentos de ética pública específicos para las distintas dependencias.
- Crear un programa de control y seguimiento de incompatibilidades en el ejercicio de las funciones públicas y de la situación patrimonial y financiera de todos los agentes del estado.
- Crear programas de prevención y educación ética para la administración pública.
- Coordinar la participación de distintas instituciones no gubernamentales para la creación del reglamento interno.

Dentro de la actividad de la oficina nacional de ética, cabe destacar, la aprobación del Código de Ética de la Función Pública de la República Argentina y en especial el principio de transparencia que ahí se consagra, éste fue aprobado por Decreto No. 41/99 y señala que "El funcionario debe ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre la actividad de la Administración" (principio de transparencia).

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional.
- Accountability Horizontal.

### **Fuentes:**

- Juan Carlos Morón Urbina, "Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública", en revista Probidad No. 8 mayo-junio 2000 paginas 25-44.  
[www.probidad.org.sv/ediciones/prob008.pdf](http://www.probidad.org.sv/ediciones/prob008.pdf)
- Irma Miryám Monasterolo, "Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino", estudio de caso nº 39, magíster en gestión y políticas públicas, departamento de ingeniería industrial Universidad de Chile 1999, Chile.

## **VII. Accountability en Programas y Organizaciones Sociales**

### **51. Programa de Información al Consumidor de Juiz de Fora.**

#### **País: Brasil**

El programa tiene como objetivo entregar algunas herramientas necesarias para la distribución de la información a los habitantes de la municipalidad. La implantación y desarrollo del programa estuvo dividida en varias fases: i) entrega de información por teléfono; ii) creación de un Nutrient Bulletin Board que permite que cualquier persona con acceso a modem conectarse con el único Bulletin Board especializado en alimentos en Brasil; iii) la publicación semanal de la Guía del Consumidor; distribución de 100 mil copias del Código de Derechos del Consumidor; iv) creación de una línea telefónica económica y de un terminal de consultas rápidas en la plaza central de la ciudad que permite al consumidor acceder a los precios de diferentes establecimientos (Juiz de Fora es la segunda municipalidad más grande del estado de Minas Gerais).

Entre los programas premiados el año 1996.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

#### **Fuente:**

- "The Brazilian Public Managment and Citizenship Program. 1996-1998", Programa desarrollado por Ford Fundation, Fundación Getulio Vargas y BNDES. Financiado por: Ford Fundation

## **52. Planeación Participativa en Porto Alegre.**

### **País: Brasil**

Este proyecto (también llamado en portugués algo así como Proyecto de Ciudad Constituyente) se inserta en un conjunto de iniciativas de la prefectura municipal dirigidas a desarrollar la participación popular en las decisiones relativas a la vida de la ciudad. Sus objetivos básicos del proyecto son i) la democratización de las relaciones entre sociedad y estado; ii) la redistribución del ingreso; iii) la priorización de las políticas públicas a favor de los marginados o excluidos de la sociedad y; iv) el diseño y apropiación de la ciudad por sus habitantes. El proyecto persigue superar las dificultades de comunicación y expresión de preferencias de la población de menores ingresos a través del reemplazo de una lógica excluyente por una lógica de la solidaridad. Para alcanzar ello, la ciudad fue dividida en ocho áreas, en cada una de las cuales sus habitantes pueden hablar abiertamente con técnicos e intervenir directamente en el crecimiento y desarrollo de la región. La sociedad o asociación (partnership) entre el gobierno municipal y las comunidades organizadas ha sido vista como uno de los puntos más fuertes y consolidados de este proyecto.

Entre los programas premiados el año 1996.

### **Clasificación:**

- Demanda Social
- Generación de Entorno Propicio

### **Fuente:**

- "The Brazilian Public Managment and Citizenship Program. 1996-1998", Programa desarrollado por Ford Foundation, Fundación Getulio Vargas y BNDES. Financiado por: Ford Foundation

### **53. Programa de Derechos de los Niños Consumidores de Brasilia (Junior Consumer).**

#### **País: Brasil**

Creado en 1996 en el distrito federal, es una de las actividades desarrolladas por la subsecretaría de Protección y Defensa del Consumidor -PROCON- que, además de recibir denuncias de violaciones a los derechos de los consumidores, trabaja en la promoción de la educación para el consumo. El principal objetivo del programa es educar informar y orientar a niños y adolescentes entre 7 y 14 años sobre sus derechos en las relaciones de consumo, funcionando sobre todo como un centro de captación y manifestación de las demandas y necesidades de los mismos, trabajando sobre la base del Código de Defensa del Consumidor. Indirectamente el programa también busca "influir" en los adultos a través de la influencia que pueden ejercer los niños para hacer actuar a sus padres como consumidores sensibles y conscientes. El programa puede ser considerado de gran importancia por trabajar en conjunto con escuelas estatales de primer grado, llevando esclarecimientos al consumidor infanto-juvenil y proveyendo de un servicio público de calidad, sin perder independencia, a través de alianzas con otros servicios públicos.

Entre los programas premiados el año 1997.

#### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

#### **Fuente:**

- "The Brazilian Public Management and Citizenship Program. 1996-1998", Programa desarrollado por Ford Foundation, Fundación Getulio Vargas y BNDES. Financiado por: Ford Foundation

## **54. Proyecto de Ciudadanía de Acre.**

### **País: Brasil**

De acuerdo al Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas, en 1995 aproximadamente un 68% de los habitantes del estado de Acre no tenían ningún tipo de registro legal, lo que dificultaba no sólo el reconocimiento de este segmento de la población, sino también su acceso a las políticas sociales. Frente a este problema, la Corte de Justicia de Acre y el Gobierno Municipal de Rio Branco, comenzaron a coordinar un proyecto que tenía como meta proporcionar documentación básica –de forma ágil y gratuita- a la población de bajos ingresos. Lo que comenzó como un programa sencillo desarrollado en barrios periféricos, con el pasar de los años ganó una amplia visibilidad, pasando a cumplir un variado conjunto de actividades, desde la emisión de un variado conjunto de certificados, hasta actividades de orientación jurídica, palestras sobre derechos humanos, campañas contra la violencia y cursos de entrenamiento profesional. El proyecto ha pasado a ser una instancia decisoria y consejo de entidades gubernamentales y no gubernamentales coordinado por la Corte de Justicia. Una semana de cada mes las diversas organizaciones gubernamentales movilizan parte de su fuerza de trabajo a una escuela predefinida. Esta última opción se justifica porque las escuelas son un importante punto de referencia para la comunidad.

Entre los programas premiados el año 1998.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

### **Fuente:**

- "The Brazilian Public Management and Citizenship Program. 1996-1998", Programa desarrollado por Ford Foundation, Fundación Getulio Vargas y BNDES. Financiado por: Ford Foundation

## **55. Proyecto de Organizaciones Sociales**

### **País: Brasil**

Se trata de un proyecto de implantación reciente (las primeras entidades han sido calificadas en octubre de 1997), que forma parte de la propuesta de reforma del aparato del Estado que adelanta el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado en el Brasil.

Su importancia radica en que incorpora un mecanismo de control social: la participación de entidades representativas de la sociedad civil en el consejo de administración de entidades prestadoras de servicios públicos.

Dicho consejo deberá estar compuesto entre veinte a cuarenta por ciento por miembros natos representantes del Poder Público; por veinte a treinta por ciento de miembros natos representantes de la sociedad civil; hasta un diez por ciento, en caso de asociación civil, de miembros electos entre sus miembros o asociados; de diez a treinta por ciento de miembros electos por los demás integrantes del consejo, entre personas de notoria capacidad profesional y reconocida idoneidad moral; y hasta diez por ciento de miembros designados o electos en la forma establecida por los estatutos.

Tal dispositivo se incluye entre los mecanismos que los consumidores pueden utilizar para llamar la atención de los administradores sobre la calidad de los productos y servicios bajo la forma de *voice*, según la concepción de Hirschman (1970), pues incluye la posibilidad de atender las quejas de los consumidores y su presión sobre los proveedores de servicios de modo de asegurar la calidad.

### **Clasificación:**

- Iniciativa Institucional
- Generación de Entorno Propicio

### **Fuente:**

- Marianne Nassuno, "El Control Social En Las Organizaciones Sociales En El Brasil"  
[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000173.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000173.pdf)

## **56. Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres**

### **País: Chile**

El estudio "Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras", tuvo por finalidad registrar, en la Región Metropolitana de Chile, innovaciones en la gestión municipal caracterizadas por potenciar la ciudadanía de las mujeres. Vale decir, innovaciones de gestión que incentiven la asociatividad, el ejercicio de derechos, el control social, el acceso a las decisiones y la "voz pública" por el cambio en las desigualdades de género.

Abordando sólo la dimensión de control social, se encuentra que "la existencia de mecanismos de evaluación, fiscalización y/o cuentas públicas que permitan exigir los acuerdos y compromisos contraídos con las mujeres por las autoridades comunales, son débiles e inexistentes en la mayoría de las experiencias observadas".

En el estudio se manejan "Indicadores de Control Social" cuyo objetivo es "medir si, y en qué grado, la experiencia innovadora contribuye al desarrollo de mecanismos efectivos o canales para la exigencia de cuentas por parte de la población, poniendo atención especial en las discriminaciones de género". Ellos son:

- Mecanismos de control
- Control de discriminación de género

### **Clasificación:**

- Generación de Entorno Propicio

### **Fuente:**

- Patricia Provoste Fernández y Alejandra Valdés Barrientos, "Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras", [www.iigov.org](http://www.iigov.org), paper n°22.

## **VIII. Otras experiencias prácticas de accountability en América Latina.**

### **57. Iniciativas con Reconocimiento del Centro de Análisis de Políticas Públicas (CAPP) de la Universidad de Chile, Programa de Ciudadanía y Gestión Local.**

#### **País: Chile**

57.1) Centro de mediación zona centro.

Corporación de Asistencia Judicial, Región Metropolitana, Santiago.

57.2) Extensionistas Jurídicos de Melipilla.

Centro Comunitario Jurídico – Social en la ciudad de Melipilla.

57.3) Resolución de Conflictos Medio Ambientales por Causa del Tráfico de Desechos Tóxicos en las Provincias de Arica y Parinacota.

57.4) Proyecto para Incorporar Poblamientos Espontáneos a la Planificación del Sector Público, dentro de las Posibilidades del Ejercicio de la Democracia Participativa.

Junta de vecinos de Puerto Gala.

57.5) Sistema de Participación y Control Social del Servicio de Riego de INDAP.

57.6) Defensor Ambiental Ciudadano: Monitoreo y Vigilancia Ambiental en 15 Comunas de la IX Región.

**Fuente:** [www.ciudadania.uchile.cl](http://www.ciudadania.uchile.cl)

## **58. Programa de Inspecciones Móviles**

### **País: México**

Conocido como el “usuario itinerante” en el que, mediante investigaciones no anunciadas, inspectores públicos observan como son manejados los servicios.

## **59. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno**

País: Chile

Iniciativa administrativa contra la corrupción.

## **60. Comisión de alto nivel para investigar la Corrupción en la Administración Pública**

País: El Salvador

Nombrada en 1993 por el Presidente de la República.

## **61. Oficina de Probidad**

País: El Salvador

Tiene la tarea de prevenir la corrupción en el área judicial.

## **62. Corte de Cuentas**

País: El Salvador

Contiene programas que incentivan la participación popular contra la corrupción.

## **46. “Buzones Anticorrupción”**

País: Venezuela

Acuerdo con el servicio postal para la realización de denuncias.

### **63. “Diálogo Nacional para la participación Ciudadana en la lucha contra la Corrupción”**

País: Panamá

Instancia de carácter público-privado.

### **64. Plan Nacional Contra la Corrupción**

País: Colombia

También denominado Plan Transparencia “Para Volver a Creer”.

#### **Fuente:**

- Robert Klitgaard, “¿Qué hemos aprendido? Una perspectiva práctica”  
[www.clad.org.ve/klitg1.html](http://www.clad.org.ve/klitg1.html)

### **Bibliografía Consultada:**

- Banco Mundial, "Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general", EE.UU. 2001
- Cárdenas, Cecilia, "Seguridad y salud en el trabajo, innovaciones necesarias en el sistema de salud ocupacional del Perú" Estudio de Caso N°34 Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- Carpio, Jorge y Novacovsky Irene (compiladores) "De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales", FCE-SIEMPRO-FLACSO 1999, Brasil.
- Chanamé Zapata, César, "El sistema de intermediación laboral y los servicios públicos de empleo en Chile: diagnóstico, evaluación y propuesta para mejorar su gestión" Estudio de Caso N°40 Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- Dienel, Peter y Harms Hans, "Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa", Ediciones del Serbal 2000, España.
- Documentos del VI Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires 5-9 de noviembre 2001.
- Duschatzky, Silvia (compiladora), "Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad", Editorial Paidós 2000, Argentina.
- Espinoza, Vicente y Márquez Francisca, "Vivir la inseguridad en Chile: cotidianeidad y trayectoria de familia", PNUD/SUR, Documento de trabajo N° 168, 1998, Chile.
- Ford Foundation, Fundación Getulio Vargas y BNDES, "The Brazilian Public Management and Citizenship Program. 1996-1998", Ford Foundation 1998, Brasil.
- Franky, Pablo, "Cultura ciudadana: la experiencia de Santa Fe de Bogotá 1995-1997" Estudio de Caso N°37 Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- Gobierno de Chile, "Asocianismo emergente en Chile. Estudios y Reflexiones", Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2001.
- Godoy, Roberto, "Participación ciudadana en el espacio local: hacia la construcción de una nueva ciudadanía en Chile", Estudio de Caso N°50, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- INJUV, "Juventud, trabajo y educación" volumen n°2, Estudios del INJUV 2000, Chile.

- Lechner, Norbert (editor), "Estado y política en América Latina", Editorial Siglo XXI, 1986, México.
- Londoño, J.F. et. al., "Sociedad civil, control social y democracia participativa", FESCOL, Colombia.
- Martínez R., Luzmari, "Modernización de las políticas públicas de atención a niños y adolescentes en Venezuela: el caso de las redes locales de protección a la infancia y adolescencia" Estudio de Caso N°36 Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- Monasterolo, Irma Miryám, "Las políticas públicas contra la corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: el caso argentino" Estudio de Caso N°39 Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- O'Donnell, Guillermo, "Accountability Horizontal", Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
- Pantoja, Urby, "Políticas de capacitación juvenil y mercado del trabajo en Venezuela (1990-1997)" Estudio de Caso N°38 Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- PNUD, "Informe de Desarrollo Humano en Bolivia", PNUD 2000, Bolivia.
- Rodríguez Alfredo y Winchester, Lucy, "La ciudad: gobernanza y pobreza urbana en seis países en América Latina", Documento de trabajo N° 157, Ediciones SUR 1995, Chile.
- Rodríguez Alfredo y Winchester, Lucy, "Ciudad, democracia y gobernanza en América Latina", Documento de trabajo N° 152, Ediciones SUR 1996, Chile.
- Rubilar, María Gabriela, "Programa Chile Barrio. ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios?", Estudio de Caso N°33, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile, 2000, Chile.
- Salazar, Gabriel y Benítez, Jorge (compiladores), "Autonomía, espacio y gestión. El municipio cercenado", Editorial LOM, Chile.
- Salinas, María Soledad, et. al., "La apertura de nuevos espacios para la participación comunitaria", Centro de Investigaciones Sociales Universidad ARCIS, Documento de Trabajo N°19 1997, Chile.
- SUR, Revista Propositiones N°32 "El trabajo en Chile: aportes desde la investigación", Ediciones SUR 2001, Chile.
- Vanderschueren, F. y Oviedo, E. (editores), "Acceso de los pobres a la justicia en países de Latinoamérica", Ediciones SUR 1995, Chile.

- Varas, Augusto, "Los nuevos desafíos democráticos: fiscalización y poder ciudadano", Revista Jurídica Vida y Derecho, N°19, volumen 8, marzo de 1997.

### **Direcciones electrónicas:**

- [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- [www.ciudadania.uchile.cl](http://www.ciudadania.uchile.cl)
- [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000169.pdf/unpan000183.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000169.pdf/unpan000183.pdf)
- [www.clad.org.ve/klitg1.html](http://www.clad.org.ve/klitg1.html)
- [www.ciiet.org](http://www.ciiet.org)
- [www.clad.org.ve/congres6.html](http://www.clad.org.ve/congres6.html)
- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- [www.probidad.org.sv/ediciones/008/art06.html](http://www.probidad.org.sv/ediciones/008/art06.html)
- [www.pmp.jus.gov.ar/pagina1c.htm](http://www.pmp.jus.gov.ar/pagina1c.htm)
- [www.jus.gov.ar](http://www.jus.gov.ar)
- [www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap8pdf](http://www.cidac.org/libroscidac/estado-economia/cap8pdf)
- [www.oas.org/juridico/spanish/adjusti7.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti7.htm)
- [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)
- [www.mideplan.go.cr/sine/quesine.html](http://www.mideplan.go.cr/sine/quesine.html)
- [www.fnm.org.ar](http://www.fnm.org.ar)
- [www.cajpe.org.pe](http://www.cajpe.org.pe)
- [www.crnet.cr](http://www.crnet.cr)
- [www.conadeh.hn/conadeh/comisionado.htm](http://www.conadeh.hn/conadeh/comisionado.htm)
- [www.ombudsman.cl](http://www.ombudsman.cl)
- [www.defensor.gov.bo](http://www.defensor.gov.bo)
- [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)