

Mayo 2018

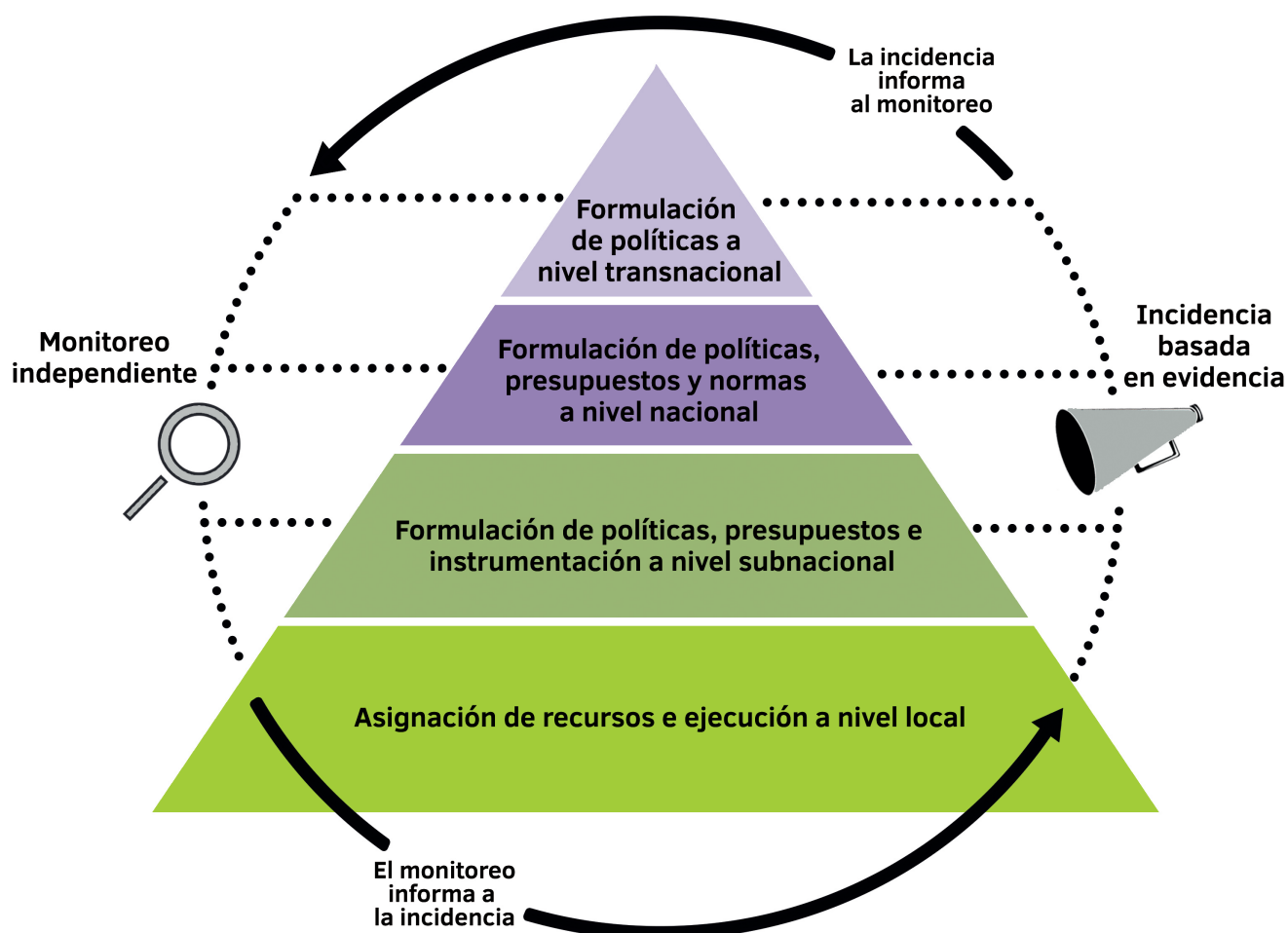
(Versión en español de un resumen originalmente publicado en diciembre de 2016)

MAKING ALL
VOICES COUNT

Resumen de reportes de investigación

A GRAND CHALLENGE
FOR DEVELOPMENT

La escala: Su importancia y uso en iniciativas de transparencia y rendición de cuentas



Jonathan Fox

Causas y síntomas, tácticas y estrategias

Es sabido que si la ciudadanía logra acceder a información oficial o hace sentir su voz ante el gobierno, no implica que necesariamente haya rendición de cuentas. En efecto, para lograr esto, hay que mirar más allá de los síntomas de las fallas en la materia y pensar, más bien, en cómo atacar los problemas detrás de la ausencia de rendición de cuentas.

¿Qué estrategias y tácticas se requieren para atacar las causas, y no únicamente los síntomas? ¿Cuáles son las posibilidades de generar cambios en la correlación de fuerzas a favor de los y las ciudadanos y reforzar la capacidad del estado para responder a las demandas ciudadanas?

En el actual contexto, en que las ventanas de oportunidad para el cambio se pueden estar cerrando, o ser del todo inexistentes, es importante pensar en cómo se podrían impulsar círculos virtuosos de empoderamiento entre defensores de la rendición de cuentas que, de otra manera, suelen ser débiles y estar dispersos. Lo anterior, con miras a lograr que sus esfuerzos sean mayores a la suma de las partes, y así desencadenar cambios acumulativos en la correlación de fuerzas a escala nacional.

¿Se logra el éxito por medio de la ampliación de escala?

En el campo del desarrollo, la expresión “ampliación de escala” (*“scaling up”*) se usa frecuentemente para referirse a aquellos procesos en los que las iniciativas a pequeña escala que se consideran exitosas se replican o se amplían de manera que tengan un impacto cada vez mayor. Aunque hay diferentes vías para lograr este objetivo, recorrerlas no es tan sencillo como podría parecer. ¿Qué significa esto para los actores civiles que buscan incidir en actores del sector público para que den un giro hacia la rendición de cuentas? Además de ver la escala como una cuestión de “crecer para poder hacer más”, también puede resultar útil pensarla como una estrategia que incide en múltiples niveles con el fin de lograr mayor influencia en instituciones de por sí poderosas.

Tomando en cuenta la escala

El término “escala” se usa a menudo en los campos de la gobernanza y el desarrollo internacional, pero no siempre se define con claridad. Si bien la noción de “ampliación de escala” suele referirse al crecimiento de la iniciativa o su réplica, el tener como objetivo la construcción de rendición pública de cuentas obliga a recurrir a un enfoque adicional al respecto.

Diferencias entre tácticas y estrategias para promover la rendición de cuentas

Los enfoques **tácticos** tienen, entre otras, las siguientes características:

- Intervenciones acotadas por las herramientas ofrecidas por actores externos
- Esfuerzos que se limitan a levantar la voz ciudadana (sin dientes)
- Transparencia, acceso y divulgación de información (se supone que la información por sí sola inspirará la acción colectiva que, a su vez, influirá en el desempeño del sector público)
- Y se limitan a ámbitos “locales”

En cambio, los enfoques **estratégicos** incluyen, entre otros, los siguientes elementos:

- Tienen tácticas múltiples y coordinadas
- Fomentan la acción colectiva por medio de medidas que logran minimizar los riesgos de represalias
- Articulan la voz ciudadana con reformas institucionales que fortalecen la capacidad de respuesta del sector público (o sea “voz más dientes”)
- Despliegan acciones en múltiples niveles (que vinculan actores y objetivos locales, subnacionales y nacionales)
- Realizan campañas, en vez de intervenciones (procesos continuos, iterativos, disputados y por ende accidentados).

Fuente: Fox, Jonathan. 2014. “Auditoría social ¿Qué dice realmente la evidencia?” Alianza Mundial para la Auditoría Social (GPSA), Documento de trabajo No. 1. (<http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/05/Auditoria-Social-Que-Dice-Realmente-la-Evidencia-Documento-de-Trabajo-1-de-GPSA.pdf>).

Lo que falta para que las iniciativas en materia de rendición de cuentas sean más estratégicas, es “tomar en cuenta la escala” de manera que reconozca el arraigo de las fuerzas anti-rendición de cuentas en múltiples niveles y ámbitos del aparato estatal.

Comprender el tema de la **escala** es un aspecto importante para que las iniciativas en materia de transparencia y rendición de cuentas logren ser más estratégicas y, por ende, estén en mejores condiciones para enfrentar el arraigo sistemático de las fuerzas opositoras a la rendición de cuentas en múltiples instancias y poderes del Estado. Tomar en cuenta la escala permite establecer con mayor precisión tanto las causas de las fallas que se presentan en materia de rendición de cuentas, como de las estrategias y tácticas que se requieren para enfrentarlas.

Cambio de escala

El cambio de escala (“*scale shift*”) se refiere al modo en que las acciones colectivas que ocurren a nivel local se extienden y se convierten en fuerzas sociales de alcance subnacional o nacional, o logran resonancia en el ámbito transnacional, a menudo por la vía de la acción colectiva masiva. Esta idea va más allá del supuesto que un mayor nivel de acción colectiva resulta en una capacidad para cambiar el sistema. Además, tomar en cuenta la escala, implica la capacidad para dirigir las iniciativas de incidencia y movilización hacia las distintas instancias pertinentes del estado con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las oportunidades políticas en diferentes niveles que, a su vez, pueden abrirse o cerrarse. El cambio de escala también requiere de interlocutores que sean capaces de tender puentes en múltiples ámbitos a lo largo y ancho de redes sociales preexistentes y que han sido ampliamente reconocidos por contribuir a la capacidad de movilizar.

Así, tomar en cuenta la escala conlleva algo más que una replicación o una ampliación, ya que ello vincula a actores a favor de la rendición de cuentas ubicados en distintas escalas con el fin de promover su empoderamiento mutuo, para ya sea señalar o soslayar los cuellos de botella que obstaculizan la rendición de cuentas.

Muchos enfoques convencionales en materia de transparencia y auditoría social no toman en

cuenta la escala de esta manera. Por un lado, en su mayoría las iniciativas en materia de auditoría social están limitadas al ámbito local. Y por otro, muchas de las nuevas iniciativas en materia de gobierno abierto dependen de instituciones gubernamentales nacionales para dar a conocer información relativa a presupuesto o a las actividades que desarrollan; información que pocas veces se desagrega en formas que sean amigables y útiles para el accionar ciudadano (“accionables”). Así, las intervenciones localistas tienden a permanecer constreñidas a su ámbito. En general, no se amplían horizontalmente (hacia otros territorios) ni se extienden verticalmente (o sea en su capacidad de incidir en niveles más altos del sector público). Y las iniciativas de alcance nacional, que operan desde ciudades capitales, corren el riesgo de circular primordialmente entre los ya convencidos, o se quedan confinadas al ciberespacio.

En el caso de las iniciativas sociales de rendición de cuentas: ¿cómo se puede tomar en cuenta la escala?

Por ejemplo, si una iniciativa de control social incluye reuniones entre trabajadores de una clínica de salud y miembros de la comunidad, entonces la ampliación de escala, entendida como su crecimiento, podría consistir en convocar reuniones en un número aún mayor de clínicas (p. ej. pasar de 10 a 50 o a 500 comunidades). Sin embargo, las causas de problemas como el desabasto de medicamentos, el personal fantasma o los abusos por parte del personal de salud pueden estar lejos del ámbito local, en un nivel institucional más alto. Si los esfuerzos de control social para enfrentar estos problemas tomaran en cuenta la escala, buscarían un camino para sumar fuerzas y no solo multiplicar las actividades. Así, reunirían a representantes democráticos de esas 10, 50 o 500 comunidades de base para forjar un contrapeso cívico de alcance regional. Esa convergencia tendría no solo mayor capacidad para generar evidencia pertinente del desempeño del sector público, sino también la capacidad de ejercer el “músculo” cívico necesario para persuadir a los funcionarios, a partir de los hallazgos, sobre los problemas en el sistema de salud.

Ampliando la escala de la voz ciudadana con las TIC

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) han propiciado un rápido escalamiento del tema de la transparencia a través de los medios digitales, logrando proyectar la voz ciudadana que exige rendición de cuentas en una gama cada vez más amplia de contextos. Las TIC hacen posible que la ciudadanía amplíe y proyecte su voz tanto en sentido horizontal (al comunicarse entre sí para lograr que ciertos temas se incluyan en la agenda política) como vertical (al dirigir ciertos mensajes hacia arriba). Al mismo tiempo, la proyección diagonal de la voz (que ocurre cuando las campañas en las redes sociales rebasan el ámbito de sus comunidades virtuales para salir a las calles para ejercer más presión sobre las fuerzas que se oponen a la rendición de cuentas) también es relevante para ampliar la escala de las acciones de incidencia. Un análisis de escala puede identificar a los verdaderos responsables de los problemas que preocupan a la ciudadanía, lo cual informa a la focalización de los mensajes y acciones ciudadanas, tanto virtuales como callejeros. Así, se puede requerir múltiples olas de resonancia horizontal y diagonal para que la voz ciudadana logre influir en quienes están en el poder y que finalmente pueden prestarle atención o no.

Si el cambio de escala es importante, ¿cómo ocurre?

Cambiar de escala incluye tanto monitorear e incidir en múltiples niveles como ampliar el alcance territorial de las iniciativas de los actores sociales y civiles.

Vistas desde abajo, ¿cómo y por qué las iniciativas cívicas con base social logran ampliar su presencia

territorial? ¿Cómo puede este proceso evitar las trampas que anteriormente han impedido a los esfuerzos contruidos desde arriba ampliar la escala de su enfoque participativo? A su vez, ¿cómo logran esas comunidades proyectar su capacidad de fiscalizar y de incidir en las decisiones que vienen "desde arriba" en el proceso de construcción de políticas? Para esto último hay que construir la capacidad para sumar voces, así como para participar en acciones colectivas que toman en cuenta la escala y también para construir auténticas organizaciones representativas.

En contraste, el cambio de escala desde el ámbito nacional hacia lo subnacional y local plantea la pregunta, ¿cómo es que las campañas emprendidas desde la capital logran enraizarse, extenderse y profundizarse entre los actores sociales y civiles ya existentes y arraigados? Para ello, a menudo hay que construir coaliciones multisectoriales, procesos delicados que no suelen ser tema de estudio. Más aún, a menudo, las campañas nacionales cambian de escala para responder a oportunidades y limitaciones cambiantes en diferentes niveles del Estado, causadas, a su vez, por variaciones en la correlación de fuerzas al interior del sistema político. Y en el proceso, ¿cómo es que las campañas de incidencia colaboran con ciertos niveles y poderes del Estado, a la vez que se enfrentan a otras?

Hay un interrogante transversal presente en todos estos procesos: ¿cómo las TIC pueden desempeñar el doble papel de facilitador y acelerador, para contribuir, por ejemplo, al desarrollo de iniciativas cívicas socialmente arraigadas, a sumar voces ciudadanas, o a construir coaliciones entre diversos sectores? Aún hay mucho que aprender acerca de cómo diversos repertorios de acciones colectivas pueden reforzarse para impulsar la rendición de cuentas.

Muchas gracias a Mauricio Sánchez, Mariana Cepeda y Charlie Roberts, quienes ayudaron con la elaboración de la versión en castellano.

Acerca de este resumen de investigación

Este resumen de investigación hace parte de un trabajo de investigación más extenso desarrollado por Jonathan Fox. Tanto el resumen como el documento completo, han sido coproducidos por el Programa de Investigación de Empoderamiento y Rendición de Cuentas dirigido por el Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS por sus siglas en inglés), y financiado por la agencia de cooperación del Gobierno del Reino Unido y por *Making All Voices Count*.

IDS solicita el debido reconocimiento y el documento deberá ser citado de la siguiente manera: Fox, J. (2018). *La escala: su importancia y uso en iniciativas de transparencia y rendición de cuentas*, Brighton: IDS.

La referencia para el documento de trabajo completo es: Fox, J. (2016) *Scaling accountability through vertically integrated civil society policy monitoring and advocacy*, Brighton: IDS. Disponible en: <http://www.makingallvoicescount.org/publication/scaling-accountability-vertically-integrated-civil-society-policy-monitoring-advocacy/>.

Acerca de Making all Voices Count

Making all Voices Count o “hacer que todas las voces sean escuchadas” es un programa que trabaja hacia un mundo en el que la gobernanza abierta, efectiva y participativa sea la norma y no la excepción. Centra la atención mundial en soluciones creativas y de vanguardia que buscan transformar la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos. El programa está inspirado y respalda los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto.

El componente de investigación, evidencia y aprendizaje del programa, administrado por IDS, contribuye a mejorar el desempeño y la práctica, y desarrolla una base de evidencia en el campo acerca de la voz de la ciudadanía, la capacidad de respuesta del gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas (T & A, por sus siglas en inglés) y la tecnología para la T&A (Tech4T&A).

Making All Voices Count es apoyado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SIDA) y la Red Omidyar. De igual forma, el programa es implementado por un consorcio formado por Hivos, el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS) y Ushahidi. <http://www.makingallvoicescount.org>.

Acerca del Centro de Investigación en Rendición de Cuentas

El Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (ARC en sus siglas en inglés) es una incubadora de investigación-acción que se asocia con grupos de interés público y formuladores de políticas. Tiene sede en la Escuela de Servicio Internacional¹ de American University. <http://accountabilityresearch.org/and @AcctResearchCtr>.

Acerca del Programa de Investigación de Empoderamiento y Rendición de Cuentas

En un mundo rápidamente cambiante, el Programa de Investigación de Empoderamiento y Responsabilidad centra sus esfuerzos en investigar cómo emerge la acción social y política para el empoderamiento y la rendición de cuentas, específicamente en contextos de fragilidad política y conflictividad. De igual manera, investiga la trayectoria de esta acción y cuáles son sus impactos en estos contextos complejos.

El Programa de Investigación de Empoderamiento y Rendición de Cuentas cuenta con el respaldo de la agencia de cooperación del gobierno del Reino Unido. Es implementado por un consorcio formado por: el Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS), el Centro de Investigación en Rendición de Cuentas (ARC), el Colectivo de Investigación en Ciencias Sociales (CSSR), el Instituto de Desarrollo y Alternativas Económicas (IDEAS), ITAD, Oxfam GB, y la Alianza para la Investigación Social y de Gobernanza de África (PASGR). <http://www.ids.ac.uk/a4ea> and @A4EA_Research.



Descargo de responsabilidad: Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la red Omidyar, SIDA, la agencia de cooperación del gobierno del Reino Unido, y USAID. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las políticas oficiales de nuestros patrocinadores.

Este trabajo se distribuye bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International, que permite el uso, distribución y reproducción irrestrictos en cualquier medio, siempre que se acredite a los autores originales y la fuente. <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>.

