

Febrero 2020

La construcción política de palabras clave en el ámbito de la rendición de cuentas

Jonathan Fox

Traducción: Mauricio Sánchez

Acerca del Accountability Research Center (ARC)

El Accountability Research Center (ARC) es una incubadora de iniciativas de investigación-acción con sede en la School of International Service de la American University (Washington DC, EUA). El ARC colabora con organizaciones de la sociedad civil y reformadores de políticas públicas en el sur global con el propósito de mejorar la investigación e implementación de acciones en los campos de la transparencia, la participación social y la rendición de cuentas.

Para más información sobre ARC, favor visitar nuestro sitio web: www.accountabilityresearch.org.

Acerca de las Publicaciones de ARC

Las publicaciones del ARC sirven como plataforma para que estrategas e investigadores compartan sus experiencias y reflexiones en el campo de la rendición de cuentas. Como tales, están dirigidas a diversos tipos de lectores, así como a aliados potenciales en distintos sectores que actúan en torno a diferentes temas. Estas publicaciones tratan sobre iniciativas relativas a dicho campo, situándolas en los niveles local y nacional y relacionándolas con discusiones más amplias en el mismo. Los documentos de investigación publicados incluyen reportes breves llamados *Accountability Notes*, reportes más extensos llamados *Accountability Working Papers* y otros reportes como los *Learning Exchange Reports*.

Este ensayo es la traducción del texto original

Fox, J.(2018). The Political Construction of Accountability Keywords. *IDS Bulletin*, 49 (2). Recuperado desde: <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2966/Online%20article>.

Derechos y Permisos



El material incluido en esta publicación tiene licencia de Creative Commons Attribution 4.0 Unported license (CC BY 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. De acuerdo a dicha licencia, cualquier persona tiene la libertad para copiar, distribuir, transmitir y adaptar este trabajo, incluso para propósitos comerciales, siempre y cuando observe las siguientes condiciones:

Atribución—Por favor cite este trabajo de la siguiente forma: Fox, Jonathan. 2020. "La construcción política de palabras clave en el ámbito de la rendición de cuentas." Accountability Research Center.

Traducción—Si se realiza una traducción del presente trabajo, por favor agregue el siguiente descargo junto con la atribución: La presente traducción no ha sido realizada por el Accountability Research Center (ARC), por lo que no puede ser considerada como una traducción oficial del texto en cuestión. Por lo tanto, el ARC no es responsable por errores de contenido o de traducción.

Acerca de los Apoyos Financieros Otorgados al ARC

El ARC ha realizado la presente publicación gracias a apoyos financieros de la Fundación Ford, la Fundación William and Flora Hewlett y la Fundación Open Society.

Descargo de Responsabilidad

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en la presente publicación son responsabilidad exclusiva del autor.

Contenido

La construcción política de palabras clave en el ámbito de la rendición de cuentas	5
Desenredar/desvincular dos tipos de rendición de cuentas: “hacia arriba” y “hacia abajo”	6
Recuadro 1: El lenguaje de la rendición de cuentas en Pakistán.....	8
Siete ejemplos de la construcción política de palabras clave en materia de rendición de cuentas	9
1. Transparencia	9
2. Derecho a saber	9
3. “Whistle-blower” (¿Alertador?).....	10
4. Advocacy/Defensoría.....	10
Recuadro 2: La invención de conceptos accesibles en materia de rendición de cuentas en las Filipinas: la “estrategia bibingka”	12
5. Openwashing (Apertura cosmética).....	13
6. “Social accountability” (Rendición social de cuentas)	13
Recuadro 3: Distintas manera de entender “control social” en América Latina.....	15
7. Un nuevo término para trascender la distinción jerárquica entre pensar y hacer: reconocer a los “estrategas de la acción” como productores de conocimiento.....	15
Conclusiones	16
Bibliografía	17
Notas.....	19

La construcción política de palabras clave en el ámbito de la rendición de cuentas¹

En el campo emergente de la práctica en materia de rendición de cuentas, las palabras clave son objeto tanto de construcción como de disputa política. El significado de una palabra clave varía según el actor y el contexto, e incluso el lenguaje. Esta cuestión terminológica no es algo “meramente académico”. La falta de claridad puede restringir, o por el contrario, permitir estrategias para promover la responsabilidad pública. El análisis del discurso del desarrollo, desde hace tiempo, ha hecho énfasis en nombrar los asuntos que se consideran problemáticos y el cómo establecer rutas para abordarlos.²

Este artículo aborda estos temas, debido a que en virtud de éstos se establecen agendas, al reunir la discusión de los orígenes e implicaciones políticas de varios términos clave en el campo de la rendición de cuentas con ejemplos provenientes de Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, México y Pakistán.

Uno de los asuntos clave que está en juego, es si la misma noción de rendición de cuentas se percibe como una herramienta impuesta desde fuera y que implica un control de arriba hacia abajo. O por el contrario, si es que aquellas situaciones que exigen rendición de cuentas emergen de abajo hacia arriba, como parte de iniciativas de base que buscan relaciones más equilibradas entre la sociedad y el Estado, y así poner fin a la impunidad y a los abusos de poder. Dicho de otro modo: ¿es el discurso de la rendición de cuentas algo inherentemente tecnocrático y foráneo, asociado a la elaboración de informes financieros, a la gobernanza neoliberal, y que provoca una mayor burocratización, y como tal es ajeno respecto a la mayoría de las culturas, así como a actores sociales y cívicos locales que actúan a favor de intereses populares? ¿O se trata de una noción fundamentalmente transideológica, tan maleable que puede ser apropiada por una gama muy diversa de actores, y que básicamente está en disputa y, por lo mismo, puede ser objeto de apropiación de unos u otros?³

Este debate implícitamente político se complica por la terminología y circulación de la palabra anglosajona “accountability”. Esto no es exclusivamente un asunto Norte-Sur. En efecto, el primer problema radica en el discurso en inglés: “accountability” que se refiere al ejercicio de poder, pero su direccionalidad sigue siendo profundamente ambigua. ¿Quién le rinde cuentas a quién, y quién decide?⁴

Desenredar/desvincular dos tipos de rendición de cuentas: “hacia arriba” y “hacia abajo”

En el sistema de salud, el primer asunto que tiene que aclararse al analizar la rendición de cuentas, es la distinción entre rendición de cuentas hacia arriba y rendición de cuentas hacia abajo (Fox 2016). Los estudios de desarrollo aplican esta distinción a la relación entre las organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG) y sus contrapartes locales, mientras que la ciencia política enmarca la “responsabilidad vertical” en términos de estados respondiendo a sus ciudadanos.

En el contexto de la prestación del servicio de salud con equidad y responsabilidad, ¿Deberían los proveedores de servicios de salud rendirles cuentas a sus directivos administrativos, que a su vez lo hacen ante los formuladores de políticas, que a su vez lo hacen ante donantes internacionales? ¿O, deberían esos proveedores rendirle cuentas al público local y nacional que atienden, en la medida en que los gobiernos tienen el compromiso de respetar el derecho a la salud y a suministrar bienes públicos para tal fin? Entonces, si la flecha llega a apuntar en ambas direcciones, ¿qué sucede cuando las presiones respectivas apuntan en sentidos opuestos?⁵

El asunto de la direccionalidad de las relaciones que se establecen en la rendición de cuentas es especialmente relevante en el campo de la salud mundial, en donde predomina una noción de rendición de cuentas “hacia arriba”, debido a que se asocia a cumplir con el donante en términos de una métrica de ingresos y egresos financieros.⁶ Este enfoque hala la rendición de cuentas “hacia arriba” y hacia adentro, en dirección a las fuentes financieras, en vez de “hacia abajo” y hacia afuera, en dirección al público. Por ejemplo, mientras que, para los sistemas de atención a la salud, los requerimientos de información para donantes han llevado a la creación de sistemas de monitoreo bastante elaborados, la información que resulta del desempeño institucional rara vez se divulga de manera proactiva al público. Esto constituye una oportunidad de talla mayor perdida si la información no se pone a disposición del público para permitir que éste actúe y así se identifiquen y enfrenten cuellos de botella (e.g., Boydell, Fox y Shaw 2017). Otra manera en que la distinción entre estas dos modalidades de rendición de cuentas es especialmente relevante en el campo de la salud global, involucra a las influyentes métricas de las Naciones Unidas, con las que se busca incentivar mejoras en el servicio a nivel nacional. Este enfoque prioriza encuadrar a la rendición de cuentas en términos de promedios de desempeño nacional, que son relevantes tanto para informar acerca de las prioridades con que se han asignado los recursos aportados por donantes, como para efectuar señalamientos y fincar responsabilidades desde el ámbito internacional cuando las métricas resultantes se queden cortas. Sin embargo, los promedios nacionales rara vez llegan a ser herramientas que las agrupaciones cívicas o ciudadanas usan para enfrentar asuntos de atención a la salud específicos, las cuales más bien requieren métricas, lo más aproximadas posible en términos de tiempo real, que permitan ver indicadores de desempeño de servicios de salud en comunidades, distritos, ciudades o provincias. En otras palabras, la teoría del cambio implícita que subyace a las métricas basadas en promedios nacionales con las que se busca medir la rendición de cuentas se basa más en una rendición de cuentas “hacia arriba” que en una “hacia abajo”.⁷ Para enfrentar la ambigüedad causada por el dilema de la direccionalidad, aquellos interesados en fortalecer y comunicar las dimensiones democráticas de la rendición de cuentas quizás quieran agregar un adjetivo: rendición de cuentas pública.

Las diferentes maneras en que distintos actores enmarcan la rendición de cuentas plantea un reto: ¿cómo pueden nuestras lenguas comunicar de modo más efectivo a distintos públicos el potencial democrático de la rendición de cuentas? Para quienes operan en las arenas globales anglófonas, el primer paso consiste en resistir el riesgo del determinismo lingüístico, que fácilmente puede deslizarse hacia supuestos problemáticos relacionados con el determinismo cultural. En otras palabras, algunos anglófonos suponen que, si una lengua no cuenta con una traducción directa de cierto término en inglés, entonces el mismo concepto es desconocido en esa cultura. Por ejemplo, quienes trabajan en asuntos relacionados con la rendición de cuentas en América Latina recordarán haber escuchado comentarios de que no se cuenta con una traducción exacta del término en castellano y portugués.⁸ Este enfoque presenta dos serios problemas. Primero: supone que no existen términos alternativos que impliquen el de rendición de cuentas (véase la evidencia en el recuadro 1 y la gráfica 1, abajo). Segundo: cuando no existen traducciones exactas, el “determinista lingüístico” curiosamente supone que nuevos términos no pueden emerger y circular rápidamente allí donde las ideas que les subyacen tienen cierta resonancia (Stephenson 2017).

Básicamente, este ensayo propone que el campo de la rendición de cuentas necesita comunicar ideas de manera más efectiva valiéndose de términos atractivos y accesibles que están enraizados en culturas nacionales y populares. Ello implica darle otro sentido y propósito a términos ya existentes para acoplarlos a iniciativas de rendición de cuentas o inventar nuevos términos que tienen el potencial para resonar y volverse virales. Para sustentar este punto, a continuación se presentan siete ejemplos de la construcción política de palabras clave relativas a la rendición de cuentas, así como tres recuadros relacionados con el tema elaborados por estrategias multilingües que trabajan en dicho campo y que provienen del Sur global.

Recuadro 1: El lenguaje de la rendición de cuentas en Pakistán

Fayyaz Yaseen, Laboratorio de Rendición de Cuentas - Pakistán

De una manera u otra, casi todas las palabras que se refieren a la rendición de cuentas (e.g. capacidad de respuesta (“responsiveness”), transparencia, participación, inclusión, rendición de cuentas, estado de derecho), se usan en inglés tal cual, a pesar del hecho de que en la lengua urdu existen palabras más contundentes de las que se puede desprender un significado aún más eficaz y que al mismo tiempo tiene que ver con el contexto local. Por ejemplo, la palabra en lengua urdu para capacidad de respuesta es “Jawabdahi”, que significa que se espera no sólo que uno responda en forma oportuna, sino también que uno se haga responsable ya sea de haberlo hecho o de no haberlo hecho. De manera similar, el término estado de derecho se entiende como “qanoon ki hukmarani”, que explícitamente distingue entre el estado de derecho tal cual (“rule of law”) y el hecho de que quien gobierna aplique la ley (“rule of law maker”), siendo este último a menudo el caso. Por su parte, transparencia se dice “shafaf” or “shafafiat”, que quiere decir transparencia en su integridad, no por partes, y en que esto último se refiere a cuando un gobierno –en nombre de la transparencia- se limita a presentar en sus sitios o portales de internet las decisiones que ha tomado al respecto una vez que ya están adoptadas, de tal modo que no asume una posición de apertura relativa al modo en que, para empezar, se escogieron los temas de las políticas respectivas.

En el 2010, algunas OSC comenzaron a usar el término rendición de cuentas social, y sólo después de siete años lograron introducirlo en la sociedad e infundirle un significado de rendición de cuentas relativamente más neutro con un sentido de “abajo para arriba”. Sin embargo, quienes quieren hablar de rendición de cuentas en los medios habitualmente apelan a un término más amplio: buena gobernanza.

Para promover mejoras en el desempeño de los servicios de salud, los actores estatales han estado promoviendo medidas en materia de rendición de cuentas, a la vez que organizaciones de la sociedad civil (y sus aliados internacionales) han estado promoviendo una iniciativa de rendición de cuentas de arriba para abajo. Por ejemplo, el gobierno designó funcionarios de monitoreo distritales (en su mayoría, oficiales del ejército retirados) para monitorear y reportar la presencia de médicos a nivel de las instalaciones de salud de las aldeas. Pero, además, el gobierno también instaló máquinas electrónicas para registrar la asistencia (que tanto los médicos como los funcionarios encargados del monitoreo supieron eludir, de modo que en últimas instancias lo único que ha hecho el gobierno es ir apilando capas de monitoreo). Más recientemente, el gobierno optó por buscar retroalimentación directa con los ciudadanos en Punjab mediante mensajes de telefonía celular, a lo que ha denominado el modelo de retroalimentación ciudadana (citizen feedback model), otra vez valiéndose de terminología en inglés. Si el programa hubiera usado el término “Awami Jawabdehi ka Nizam”, la direccionalidad de la rendición de cuentas hubiera quedado más clara, ya que éste se refiere a la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los proveedores de servicios de salud.

Siete ejemplos de la construcción política de palabras clave en materia de rendición de cuentas

1. Transparencia

De por sí, este término presenta ciertas dificultades, ya que implícitamente se centra en el tema del acceso a información que ya está en manos del Estado. Esto es un problema, especialmente en materia de salud, porque el Estado realmente deja de recoger mucha información importante. Por ejemplo, los gobiernos rara vez documentan hasta qué punto los medicamentos surtidos realmente están a disposición del público, como tampoco miden la toxicidad de numerosas sustancias químicas, tales como pesticidas. Mientras tanto, incluso herramientas informativas para rendir cuentas de cara al público (“public-facing information-for-accountability”), como tarjetas de informes hospitalarios o clasificaciones de hospitales por puntajes, sólo resultan relevantes cuando la gente dispone de opciones significativas.

En América Latina, el término transparencia actualmente está de moda y es de uso común, aunque quizás se tiende a verlo como bastante tecnocrático. El término “gobierno abierto” parece tener más resonancia en la región, aunque todavía se refiere primordialmente a información que el Estado ha decidido recolectar. Sin embargo, la cultura popular está llena de expresiones de vieja data que también resuenan ampliamente, tales como los llamados a que haya “cuentas claras” o el señalamiento de que “el que paga manda”.

Considérese el siguiente ejemplo de un esfuerzo para re-enmarcar el mismo término “transparencia” con el fin de que tuviera mayor resonancia con el discurso popular. Hace unos 20 años, antes de que el término despegara, colegas de una OSC mexicana deliberadamente le dieron un giro para acomodarlo más a procesos de organización de base. Escogieron una forma alternativa, pero aún así legítima, deletrear la palabra “transparencia”, omitiendo la primera N, de tal modo que quedó “trasparencia”.⁹ Una razón para ello fue que había organizadores a los que les preocupaba que el término más habitual, “transparencia” sonaba demasiado como otro término popular: transa (que en México significa fraude o fraudulento). Una segunda razón fue que “trasparencia” le permitía a activistas y organizadores descomponer la palabra en dos partes: tras las apariencias, una idea que podía motivar a los movimientos de base a buscar establecer una gobernanza más justa. Así, en el logo de la organización, la palabra apareció partida en dos: Tras-parencia. Y un tercer motivo fue que el principal servidor de internet en México, La Neta, no podía manejar muchos caracteres, pero “trasparencia” tenía apenas los suficientes para caber...

2. Derecho a saber

En contraste, el concepto de “derecho a saber” es más amplio que el de transparencia, ya que incluye una noción más amplia de los tipos de información que la ciudadanía habitualmente requiere para enfrentar fallas de rendición de cuentas. De hecho, Google ha registrado que el término en castellano “derecho a saber” ha tenido más de 11 millones de menciones (en citas).

El término fue ampliamente utilizado en los EUA por campañas de salud ambiental y alcanzó un hito histórico en 1986 cuando el congreso estadounidense expidió la Ley de Planificación de Emergencias y del Derecho a Saber Comunitario. Esta ley establecía que las corporaciones industriales están

obligadas a informar al gobierno del volumen de sus emisiones tóxicas y fue producto de la convergencia entre un movimiento de base en contra de la exposición a sustancias tóxicas y el desastre en Bhopal (India) en 1984 (un desastre horrible de contaminación industrial que involucró a una compañía estadounidense). Mientras que, en forma pionera, el grupo de interés público Environmental Defense invirtió en una plataforma en línea para facilitar el acceso y la comprensión de datos sobre sustancias tóxicas y el usuario pudiera efectuar evaluaciones rápidas, todo ello a nivel de código postal (o sea, espacios muy limitados y manejables).¹⁰ La teoría del cambio que subyacía a este esfuerzo era que si la ciudadanía tenía acceso a estos datos tan puntuales, se motivaría a contribuir a procesos de supervisión pública de peligros que prácticamente estaban en su patio trasero, a la vez que se empoderaba al haber identificado a la compañía específica que estaba detrás de dicha amenaza, un caso paradigmático de “transparencia focalizada” (Fung, Graham y Weil 2007). Y si bien la ley de 1986 no elevó los estándares legales respecto al límite de exposición a sustancias tóxicas, sí proporcionó herramientas para aplicar y hacer cumplir las leyes ya existentes. Así, durante la primera década que siguió a la implementación de dicha ley, cayó dramáticamente el volumen de emisiones reportadas de la lista de sustancias tóxicas.

3. “Whistle-blower” (¿Alertador?)

En el ámbito de la rendición de cuentas, el término en inglés “whistle -blower” es de muy difícil traducción a otras lenguas. Así, en castellano, las traducciones suelen tener connotaciones negativas: informante, delator, denunciante. Quizás porque éstos últimos tienen que ver con legados históricos de sociedades que recuerdan o aún están viviendo en regímenes autoritarios que han hecho un despliegue amplio de informantes.

Pero al mismo tiempo, la palabra “whistleblower” constituye un ejemplo de un término cuyo significado contemporáneo -aún en inglés- se construyó políticamente. De hecho, en un principio se usó en Estados Unidos para referirse solamente a árbitros deportivos o a policías en acción (que alertaban con sus silbatos cuando ocurrían actos indebidos o ilícitos).¹¹ Pero en 1969, la prensa estadounidense que apoyaba la Guerra de Vietnam usó el término para tratar de estigmatizar al soldado Ron Ridenhour, quien “alertó” respecto a la masacre infame de civiles vietnamitas en la aldea de My Lai.¹² Y ya para los principios de los setenta, el cada vez más numeroso y fuerte movimiento a favor de los derechos del consumidor le dio al término “whistleblower” su sentido político actual (Nader, Petras y Blackwell 1972). Ahora, el término se ha vuelto una forma de reconocer el servicio público que han prestado aquellos que, desde el interior de instituciones públicas, han asumido los riesgos que son intrínsecos a revelar abusos y actos de corrupción, ya sean internos o públicos. En dado caso, otra opción puede ser el término “truth teller” (revelador/contador de verdades), un término que también ha sido objeto de contestación política.¹³

4. Advocacy/Defensoría

La construcción política del actual significado de esta palabra clave para temas de rendición de cuentas, en inglés “advocacy”, tuvo lugar hace cerca de medio siglo.¹⁴ En sus orígenes, el término “advocacy” se ciñe a cuestiones legales, refiriéndose a la acción por la cual un abogado defiende a un cliente. Pero más tarde, ese significado se extendió al papel de otros proveedores de servicios, como trabajadores sociales, que tenían como tarea defender los intereses de clientes individuales. Sin embargo, en los Estados Unidos, el movimiento de los derechos civiles de los sesenta y setenta amplió el uso del término en tres sentidos. Primero, el término “advocacy” vino a referirse no sólo a la defensa legal de individuos, sino también, y de manera más amplia, a la defensa de los intereses de

grupos excluidos. Segundo, “advocacy” también se usó para referirse a estrategias de interés público proactivas y a favor de cambios sociales, esto es: esfuerzos que toman la iniciativa de cambiar las reglas del juego (en contraste con simplemente defender causas dentro de los “canales apropiados” preexistentes). Tercero, el término “advocacy” vino a referirse de manera más amplia a esfuerzos que van bastante más allá de cuestiones legales, en los que se ejerce una acción de defensa en contra de una amplia gama de abusos de poder público o de situaciones de exclusión social.

Debido a que la defensoría del interés público puede cuestionar sistemas que generan exclusión social, algunos la ven en términos confrontacionales y por ende en tensión con el enfoque de “compromiso constructivo” que prefieren ONG centristas (“mainstream”) e internacionales. No obstante, durante su fase inicial de politización en los EUA, “advocacy” tuvo diferentes significados. A fines de los sesenta, un pequeño grupo de liberales profesionales dedicados a cuestiones políticas promovió acciones de participación comunitaria en programas federales de combate a la pobreza bajo la bandera de “planeación con fines de defensoría” (“advocacy planning”).¹⁵ No obstante, este enfoque en que profesionales encabezan iniciativas de defensoría no necesariamente estaba fundado en relaciones de rendición de cuentas por parte de éstos hacia aquellos cuyos intereses estaban defendiendo. En esa época, los críticos también argumentaron que el enfoque en la participación mediante “canales apropiados” oficiales (lo que ahora se llama “espacios invitados o por invitación”) estaba en tensión con acciones de protestas masivas, en aquel entonces muy extendidas, que, según esos críticos, impulsaban de manera más determinante e influyente políticas a favor de los pobres (Piven 1972).

En otros contextos, más bien las iniciativas de defensoría del interés público y las protestas masivas se han reforzado mutuamente, como en el caso de la “estrategia sandwich” en México, consistente en coordinar aperturas “desde arriba” con movilizaciones “desde abajo” (Fox 1992). Una idea que más tarde Borrás reformuló y adaptó en Filipinas, dándole sentido de diálogo intercultural a las estrategias de defensoría (1999). Como se indica en el Recuadro 2, el término “estrategia sandwich” despegó en las Filipinas y se estableció como un elemento fijo del discurso reformista sobre políticas tanto de ONG como del gobierno.

Recuadro dos: La invención de conceptos accesibles en materia de rendición de cuentas en las Filipinas: la “estrategia bibingka”

Francis Isaac y Joy Acheron, Government Watch

La estrategia bibingka es un marco de referencia bastante difundido y que usan grupos de la sociedad civil en las Filipinas que buscan promover reformas y también acciones de rendición de cuentas. Dicha estrategia propone que es posible establecer reformas si: (1) desde la base social la ciudadanía ejerce una presión sostenida y continua; y (2) “desde arriba”, los funcionarios reformistas “reformists” en el estado generan las acciones necesarias y suficientes. En este caso, la presión desde abajo la generan organizaciones de la sociedad civil que claman por cambios sustanciales en las políticas o por una mejor implementación de las ya existentes. Mientras que las acciones desde arriba las efectúan funcionarios o servidores públicos que buscan mejorar y acrecentar la provisión de servicios o ponerle freno a la ineficiencia gubernamental.

El término “estrategia bibingka” fue acuñado por el académico filipino Saturnino Borrás en su estudio sobre la implementación de la reforma agraria en las Filipinas (1999). En este país, la palabra bibingka se refiere a un tipo de pan de arroz que se prepara poniendo carbón encendido al mismo tiempo tanto encima como debajo de la masa durante el proceso de horneado.

A su vez, la estrategia bibingka se basa en el concepto de “estrategia sándwich” desarrollada por Fox, en donde las presiones desde abajo y desde arriba se combinan para contrarrestar la acción de fuerzas que se oponen a la rendición de cuentas. Obviamente, no se trata de una traducción directa; pero el uso del término “estrategia bibingka” tiene la ventaja de permitirle a la gente común en Filipinas captar inmediatamente el significado del concepto. Aunque la expresión “coalición sándwich” también podría entenderse fácilmente, al lado de bibingka suena muy distante y extranjero para los oídos locales. Mientras que cuando los filipinos oyen “estrategia bibingka”, la respuesta es casi automática y crea en la mente la imagen de “apoy sa taas at apoy sa baba” (fuego encima y fuego debajo).

Sucede también que “advocacy” ha terminado siendo una de esas palabras que carece de una traducción precisa en castellano (algo que también sucede con “accountability”), la cual literalmente sería “abogacía”, que a su vez se refiere únicamente a la práctica del derecho, que es distinto a interceder ante las autoridades en nombre de terceros. Por su parte, el término “gestoría” podría ser una opción, pero tiene la limitante de que implica buscar ciertas concesiones materiales. Mientras que “defensoría” se refiere a “advocacy” pero sólo para situaciones específicas de abuso, sin implicar necesariamente causas de interés público en general. Y aunque “promoción” también podría funcionar, ya que se puede referir de manera amplia a procesos de organización de base, a su vez puede o no incluir “advocacy” de políticas. Otros usan el término “cabildeo”, que es sólo una entre varias tácticas posibles para influir en políticas públicas (sin mencionar la fuerte connotación que este término tiene al asimilarlo a “tráfico de influencias”). Ahora, en América Latina se prefiere el término incidencia, que se inventó en el curso de diálogos fronterizos que entablaron grupos de defensa de derechos humanos y de defensa de interés público centroamericanos y estadounidenses, en el contexto de desplazar el foco de acción “desde la protesta hacia la propuesta”.¹⁶

5. Openwashing (Apertura cosmética)

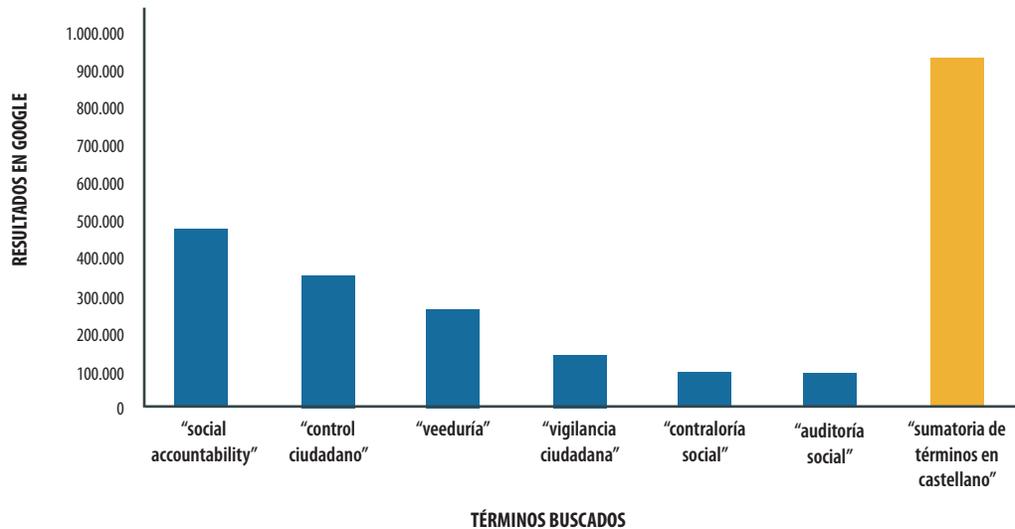
Un ejemplo más reciente de un término políticamente construido es “open washing” (apertura cosmética), que también se conoce como “window dressing” (o sea: adornar la fachada para salvar apariencias). Dicho término se refiere a acciones de instituciones poderosas por las cuales éstas aparentan promover la transparencia, cuando en verdad esconden situaciones de abuso persistente del poder e impunidad, lo cual es una respuesta intuitiva tras más de una década en que las iniciativas a favor de la transparencia se han generalizado considerablemente, pero a menudo sin que ello genere los resultados esperados en materia de rendición de cuentas. Por ejemplo, cuando Guatemala decidió formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, la vicepresidencia quedó a cargo de darle seguimiento por parte del gobierno; pero he aquí que la Vicepresidenta de ese país terminó en la cárcel, acusada de corrupción, lo cual sugiere que ella tenía mucho que esconder. De hecho “open washing” está vinculado a otros términos, como “white washing” (que denota el hecho de “cosmetizar” o encubrir vicios, delitos o escándalos mediante información parcial o sesgada). Un término que a su vez Greenpeace refuncionalizó en 1989 cuando la campaña anti-tóxicos que emprendió inventó “green washing” (“aparentemente verde”) para referirse a las corporaciones que afirmaban tener buenas credenciales ambientales, cuando en realidad sus actividades principales seguían siendo dañinas para el entorno.¹⁷ Sin embargo, el tratar de definir este término presenta un desafío: puede referirse tanto a iniciativas en materia de transparencia de por sí débiles y que por lo mismo no consiguen cambiar conductas institucionales como a intentos más deliberados que buscan ocultar o encubrir persistentes abusos de poder. Lo cual conlleva el riesgo de estirar excesivamente el significado de un concepto.¹⁸

6. “Social accountability” (Rendición social de cuentas)

En sus orígenes hace más de una década, el término “social accountability”, creó un nuevo espacio social al permitir que agencias de desarrollo como el Banco Mundial y ONG internacionales valoraran e invirtieran en promover la voz ciudadana, aunque ésta quedara circunscrita a “espacios invitados” locales.¹⁹ Ahora, cuando se le sigue la pista a la difusión del término por internet, en Google se registran 509, 000 resultados, aunque este total incluye el uso de “social accountability” con un significado diferente, que se refiere a responsabilidad social corporativa.

Tomando en cuenta que hay una referencia generalizada a la falta de una traducción directa en castellano del término “accountability”, cuando se le agrega el adjetivo “social”, sucede que en esta lengua sí existen varios y distintos términos para referirse a una misma cuestión: la supervisión social (o ciudadana) del sector público. Éstos incluyen: “contraloría social”, “control ciudadano”, “veeduría”, “auditoría social” y “control social”, cuyos usos varían dentro de América Latina entre regiones y de una época a otra (véase Recuadro 3).²⁰ Volviendo al tema del internet, cabe destacar que si uno suma todas las menciones en Google para todas salvo las últimas versiones del término, se acaba obteniendo lo que bien puede ser un hallazgo contra-intuitivo: que en castellano el término “social accountability” tiene un uso más amplio que en inglés (que incluye una cantidad sobrestimada de menciones en vista de sus otros significados, como responsabilidad corporativa) (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Comparación de usos del término "social accountability" in inglés con sus equivalentes en castellano



Fuente: las búsquedas en Google el 12 y 19 de octubre de 2017. Todas las búsquedas de términos se efectuaron en citas. Las menciones en castellano se han sumado para compararlas con el equivalente en inglés "social accountability". En particular, el término en castellano "control social" suma más de tres millones de menciones, que no se toman en cuenta aquí, ya que aluden a un significado diferente. Gracias a Julia Fischer-Mackay por su apoyo investigativo.

Recuadro 3: Distintas manera de entender “control social” en América Latina

Por Walter Flores, Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud

El término en castellano “control social” se ha usado ampliamente en América del Sur para referirse a “supervisión social” por parte tanto del gobierno como de la sociedad civil. En Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador, el término aparece frecuentemente en leyes nacionales y reglamentos de políticas. Históricamente, la idea está vinculada a procesos de democratización, a gobiernos de centro-izquierda electos y a una postura que considera que la supervisión del sector público debe estar en manos de la ciudadanía. Distintas organizaciones sociales y cívicas usan ampliamente el término “control social”, incluso en muchos manuales de adiestramiento disponibles en línea. Más recientemente, en Sudamérica, activistas más jóvenes (que quizás han estado más expuestos al discurso global) usan el término “rendición de cuentas” (que es una traducción más directa de “accountability”) más que “control social”, quizás para diferenciarse del uso que los gobiernos hacen de este último para referirse a los canales que han establecido para la supervisión ciudadana. Mientras que en Centroamérica, el término “control social” se ha entendido de manera muy diferente y no ha ganado el mismo grado de aceptación. Por ejemplo, en Guatemala y El Salvador esas palabras se asocian con manipulación y represión gubernamental, por lo cual se acerca más a su traducción literal en inglés: “social control”.

7. Un nuevo término para trascender la distinción jerárquica entre pensar y hacer: reconocer a los “estrategas de la acción” como productores de conocimiento

El último ejemplo de un discurso políticamente construido que se discute aquí, tiene que ver con un dilema: ¿cómo establecer un diálogo más equilibrado entre el investigador y el especialista “practitioner” en el ámbito de la rendición de cuentas (y que obliga a buscar a un nuevo término)? La cuestión es que, de hecho, el término “especialista” tiene una gran cantidad de bagaje implícito, ya que denota una división social del trabajo jerárquico entre el saber y el hacer, entre quienes controlan las definiciones de lo que se considera como evidencia legítima y aquellos cuya voz y testimonio son categorizados por algunas metodologías en ciencias sociales como “anecdóticas”. Un enfoque que tiende a relegar al especialista al estatus de mero consumidor de conocimientos que otros generan, aún cuando a menudo también son analistas y, por ende, deberían ser reconocidos como productores de conocimiento.

Para enfrentar este dilema, el siguiente término podría resultar útil: estrategas de la acción. Un término que se referiría a pensadores y reformadores de políticas de la sociedad civil que están directamente comprometidos con promover acciones ciudadanas tanto desde arriba como desde abajo.²¹

Conclusiones

Regresando al dilema original acerca de cómo enfrentar el reto de usar términos que resuenen a lo largo y ancho de la diversidad lingüística y cultural, las reflexiones de este ensayo sugieren un enfoque integrado por dos vías paralelas:

- 1) Buscar dentro de las culturas populares para reapropiarse de términos o frases ya existentes, incluso si provienen de una esfera privada (lo importante es que tenga sentido en la esfera pública).
- 2) Desatar nuestra creatividad con la idea de inventar nuevos discursos que comuniquen ideas acerca de la rendición de cuentas pública y que también tengan la capacidad para volverse virales debido a que se cristalizan y resuenan con los entendimientos que forman el sentido común.

En conclusión, como campo emergente, la investigación-acción-participativa en transparencia, participación y rendición de cuentas necesita mejorar la labor que realiza comunicando los pasos clave que se dan en el proceso de construcción de la rendición de cuentas. Lo anterior implica implicar efectuar obras de traducción conceptual e intercultural y no torpes intentos de traducción lingüística directa.

Bibliografía

- Abadzi, Helen (2017) "Accountability and its Educational Implications: Culture, Linguistics and Psychological Research," Background Paper prepared for the 2017/2018 Global Education Monitor Report, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259573e.pdf>
- Borras, Saturnino Jr. (1999) *The Biringka Strategy in Land Reform Implementation: Autonomous Peasant Movements and State Reformists in the Philippines*. Quezon City: Institute for Popular Democracy.
- Boydell, Victoria, Jonathan Fox y Sarah Shaw (2017) "Transparency and Accountability Strategies & Reproductive Health Delivery Systems," Accountability Research Center, *Learning Exchange Report 1* <http://accountabilityresearch.org/publications/transparency-accountability-strategy.pdf>
- Brockmyer, Brandon y Jonathan Fox (de próxima aparición) "What is Open-Washing?" *Accountability Working Paper*, Accountability Research Center, www.accountabilityresearch.org
- Cornwall, Andrea and Deborah Eade, eds. (2010) *Deconstructing Development Discourse: Buzzwords and Fuzzwords*, Bourton on Dunsmore: Practical Action/Oxfam GB <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/deconstructing-development-discourse-buzzwords-and-fuzzwords-118173>
- Fancy, Haider y Jamila Razzaq (2017) "Accountability in Education in Pakistan," Background Paper prepared for the 2017/2018 Global Education Monitor Report, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259549e.pdf>
- Fox, Jonathan. 1992. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca: Cornell, https://books.google.com/books?id=QKZSyZdXU3sC&printsec=frontcover&dq=The+Politics+of+Food+in+Mexico&hl=en&ei=MLbRTvCTBejmiAKmidm7Dw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CDYQ6AEwAA#v=onepage&q=The%20Politics%20of%20Food%20in%20Mexico&f=false
- Fox, Jonathan (2001) "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), Sept. <http://escholarship.org/uc/item/07s6x64j>
- Fox, Jonathan (2007a) *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford: Oxford University Press https://jonathanfoxucsc.files.wordpress.com/2011/11/fox_contrasting_theory_and_practice_wb_and_sc_ch_6_in_accountability_politics.pdf
- Fox, Jonathan (2007b) "The Uncertain Relationship Between Transparency and Accountability," *Development in Practice*, 17(4-5), August
- Fox, Jonathan (2016) "Transparency and Accountability: Unpacking Keywords," presentado a la Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, 14 de junio de 2016 <https://jonathan-fox.org/lectures/>
- Fox, Jonathan (2017) "History and Language: Keywords for Health and Accountability," Institute for Development Studies blog, Aug 4, <http://www.ids.ac.uk/opinion/history-and-language-keywords-for-health-and-accountability>
- Fox, J.(2018). The Political Construction of Accountability Keywords. *IDS Bulletin*, 49 (2). Recuperado desde: <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2966/Online%20article>

- Fung, Archon, Mary Graham y David Weil (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge: Cambridge University
- Gomes de Pinho, José Antonio y Ana Rita Silva Sacramento (2009) "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?" *Revista de Administração Pública*, 43(6), Nov.-Dec.
- Hevia de la Jara, Felipe (2009) "Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales," en David Gómez Álvarez, ed., *Candados y contrapesos: La protección de programas sociales, políticas, y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara: ITESO/UNDP <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/224/Candado%20y%20contrapeso.pdf?sequence=2>
- Malena, Carmen, con Rainer Forster y Ranmejay Singh (2004) "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice," World Bank, *Social Development Papers*, No. 76, Dec. <http://documents.worldbank.org/curated/en/327691468779445304/pdf/310420PAPER0So1ity0SDP0Civic0no1076.pdf>
- McGee, Rosemary y Celestine Kroeschell (2013) "Local Accountabilities in Fragile Contexts: Experiences from Nepal, Bangladesh and Mozambique," IDS Working Paper, 2012(422), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.2040-0209.2013.00422.x/pdf>
- McKinley, Andrés (2002) "Manual básico para la incidencia política," Washington DC: Washington Office on Latin America
- Nader, Ralph, Peter Petkas y Kate Blackwell (1972) *Whistle Blowing: The Report on the Conference on Professional Responsibility*, Nueva York: Grossman Publishing
- Pettit, Jethro y Joanna Wheeler (2005) "Development Rights? Relating Discourse to Context and Practice," *IDS Bulletin*, 36(1)
- Piven, Frances Fox (1972) "Whom Does the Advocate Planner Serve?" en Richard Cloward y Frances Fox Piven, *The Politics of Turmoil: Poverty, Race and the Urban Crisis*, Nueva York: Vintage 1972
- Puck, Logan (2017) "Mexico's Private Security Dilemma: Understanding the Relationship between the Mexican State and the Private Security Industry," University of California, Santa Cruz, Politics Department, PhD Dissertation
- Schedler, Andreas (1999) "Conceptualizing Accountability," en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, eds., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder: Lynner Reinner
- Schaaf, Marta et al (de próxima aparición) "Report on the 'Think-In' on Community Health Worker Voice, Power, and Citizens' Right to Health," *Learning Exchange Report*, No. 3, Accountability Research Center
- Stephenson, Matthew (2017) "The Swahili Word for Transparency, and the Fallacies of Linguistic Determinism," *GAB: Global Anti-Corruption Blog*, August 1 <https://globalanticorruptionblog.com/2017/08/01/the-swahili-word-for-transparency-and-the-fallacies-of-linguistic-determinism/>
- Sriskandarajah, Dhananjayan (2017) "Can INGOs push back against closing civic space? Only if they change their approach," *From Poverty to Power* (Oxfam blog) Oct 13, <http://oxfamblogs.org/fp2p/can-ingos-push-back-against-closing-civic-space-only-if-they-change-their-approach>
- UNESCO (2017) *Accountability in Education: Meeting Our Commitments*, Global Accountability Monitoring Report 2017/2018, París: UNESCO <http://en.unesco.org/gem-report/report/2017/accountability-education>

1. Este ensayo es la traducción del texto original: Fox, J.(2018). The Political Construction of Accountability Keywords. *IDS Bulletin*, 49 (2). Recuperado desde: <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/article/view/2966/Online%20article>.
2. Véase la colección paradigmática de ensayos de Cornwall e Eade sobre la construcción y contestación del discurso del desarrollo y que marca un hito en el tema (2010), publicada originalmente en 2007 como una edición temática de *Development in Practice*. Acerca del desenmaramiento de los términos rendición de cuentas y transparencia véase Fox (2007). Para un enfoque complementario a distintas definiciones de rendición de cuentas, véase McGee y Kroeschell (2013). Por su parte, Schedler ha discutido de manera seminal ciertas definiciones de este campo haciendo hincapié en la doble dimensión de “answerability” (*respondabilidad*) y sanciones (1999). El encuadre que elaboraron Petit y Wheeler de estos asuntos cuando estaba emergiendo el discurso sobre el desarrollo fundado en derechos (2005) también resulta relevante hoy para el discurso sobre rendición de cuentas. Dichos autores hicieron hincapié en que la posible tensión entre el valor estratégico de dicho discurso y los riesgos de que fuese cooptado dependería de cómo “se entendiera y se cuestionara el discurso en contexto” (2005:3).
3. Para un ejemplo reciente de ductibilidad y contestación de términos relacionados con la rendición de cuentas, se puede considerar la trayectoria del término “fake news” en los Estados Unidos. Éste fue desplegado activamente durante la campaña de la elección presidencial de 2016 por parte de opositores a la desinformación que realizaba la derecha. Sin embargo, esos esfuerzos se frustraron por la cooptación efectiva del término por los mismos promulgadores de la desinformación, quienes continúan usándolo para referirse a la labor de investigación y reportaje que realizan los medios noticiosos del *mainstream* estadounidense. Con respecto a uno de los antecedentes de ese término, en 2005 el humorista Stephen Colbert inventó “truthiness” para referirse a señalamientos basados en intuición y que resuenan a partir de ideas preconcebidas en vez de evidencia, a menudo como parte de una campaña propagandística (siendo un caso notorio la justificación del gobierno estadounidense para invadir Iraq).
4. Históricamente, el término en inglés estuvo relacionado primero con rendición de cuentas financiera mientras que la noción de rendición de cuentas gubernamental comenzó a despegar en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado. La rendición de cuentas también está conceptualmente asociada a la idea de responsabilidad, una acepción de mucho mayor uso. La rendición de cuentas, de hecho, implica la idea de asumir responsabilidad, así como la de fincar responsabilidades (Abadzi 2017).
5. En los sistemas de salud, algunos actores que potencialmente estarían a favor de la rendición de cuentas pueden también encontrarse en una posición contradictoria. Por ejemplo, ¿deberían los trabajadores del sector salud representar a la ciudadanía ante el Estado o representar al Estado ante la ciudadanía? El primer rol implica proyectar la voz ciudadana hacia arriba y también al interior del sistema, para así mejorar el desempeño y también enfrentar abusos, mientras que el segundo implica centrarse en que los pacientes se adhieran a conductas prescritas. Con respecto a resultados de una discusión de tipo investigador-practicante relativa a este dilema, véase Schaaf, et al (próximo a publicarse).

6. Véase, por ejemplo, la reciente crítica de CIVICUS planteada por Sriskandarajah a la noción de “accounts-ability” impulsada por ONG internacionales (2017).
7. Un esfuerzo por enfrentar este desplazamiento “hacia arriba” en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sustentable puede verse en <http://participatesdgs.org/prg/>. Y para un análisis reciente de ODS y rendición de cuentas que hace hincapié en diversas estrategias de monitoreo y rendición de cuentas desde el gobiernos hacia el pueblo, véase GEM (2017).
8. Para una discusión detallada acerca de cuestiones de traducción relacionados con rendición de cuentas en portugués, véase Gomes de Pinho y Silva Sacramento (2009).
9. Para más información sobre Transparencia, que pasó una década trabajando en la construcción de organizaciones de base, así como de coaliciones de organizaciones de la sociedad civil y tareas de defensoría para alentar acciones ciudadanas relativas a proyectos de desarrollo rural apoyados por el Banco Mundial, véase Fox (2007).
10. Véase: <http://scorecard.goodguide.com/>
11. A fines del siglo XVIII, en la Ciudad de México se usaba un término similar para referirse a los vigilantes nocturnos: *guardias de pito* (Puck 2017).
12. <https://www.phrases.org.uk/meanings/whistle-blower.html>
13. En recuerdo de la revelación y denuncia de la masacre de My Lai, ahora los Premios Ridenhour honran cada año a “truth tellers”: <http://www.ridenhour.org/>
14. Este párrafo se ha tomado de Fox (2001).
15. “la emergencia de técnicos y profesionales que trabajan cuerpo a cuerpo con los movimientos urbanos en temas relacionados con la planificación y la gestión urbana con el objetivo de empoderar a estos últimos en las relaciones con la administración o el sector privado. [...] Se trata de] una práctica que en el mundo angloamericano se la conoce con el nombre de advocacy planning, o procuración urbanística”. “Advocacy Planning – Urbanismo al servicio de la justicia social” La trama urbana (<https://latramaurbana.net/2013/02/18/advocacy-planning-urbanismo-al-servicio-de-la-justicia-social/>) Consultado el 4 de marzo de 2019.
16. Comunicaciones por correo electrónico de George Vickers (4 de octubre de 2017) y Joy Olson (2 de octubre de 2017), antiguos directores de la Oficina sobre América Latina en Washington. Véase, e.g., Mckinley (2002).
17. Comunicación por correo electrónico de Kay Treakle (22 de agosto de 2017).
18. Para un análisis de los retos que implica la definición del término y la documentación de casos, véase Brockmyer y Fox (2017).
19. Si bien las primeras formulaciones que se efectuaron fueron más amplias (e.g., Malena, Forster y Singh 2004), *el Informe sobre el desarrollo mundial 2004* del Banco Mundial, más circunscrito, resultó más influyente.

20. Por ejemplo, para una discusión acerca del término “contraloría social”, que en un principio fue desplegado ampliamente por el gobierno mexicano a principios de los noventa para referirse a los canales oficiales de supervisión ciudadana, véase Hevia de la Jara (2009).

21. La idea primordial que subyace al recientemente creado Accountability Research Center es que el “estratega de la acción” debe figurar en el centro de las agendas de investigación de este campo emergente que quizás en unos años sea reconocido como “estudios en materia de rendición de cuentas”. Véase: <http://accountabilityresearch.org/>

www.accountabilityresearch.org



American University
School of International Service
4400 Massachusetts Ave NW
Washington, DC 20016
www.accountabilityresearch.org