

Subestrategia de canales de gobernanza

MARZO 2018 | David Sasaki

META

Apoyaremos la investigación, la innovación y la incidencia que fortalezcan la eficacia y la inclusión de los canales nuevos y existentes para que los ciudadanos, los medios y la sociedad civil ayuden a los gobiernos a mejorar la prestación de servicios públicos.

VÍNCULO CON LA ESTRATEGIA

Nuestra estrategia 2016-2021 señala que “las normas para una mayor transparencia se complementan con las expectativas sobre una mayor participación e involucramiento ciudadano”, pero que “los ciudadanos suelen tener pocas vías para comunicarse directa y eficazmente con los representantes del gobierno”. Los parlamentos representan la voz de los electorados en la formulación de políticas, mientras que los organismos auditores oficiales monitorean la implementación por parte de las agencias gubernamentales, pero pocos canales más allá de las urnas “existen para que los ciudadanos afectados actúen colectivamente y expresen sus opiniones efectivamente”. Nuestra cuarta meta estratégica es “construir y fortalecer canales que brinden a los ciudadanos caminos constructivos para involucrarse con todos los niveles del gobierno”.

ÁREAS PRIORITARIAS DE OTORGAMIENTO DE DONATIVOS Y APRENDIZAJE

Nuestro objetivo es fortalecer la ciudadanía activa a través de canales que permitan tanto “rendición de cuentas de la prestación de servicios públicos” como “rendición de cuentas en política.”¹ Los canales de prestación de servicios permiten a los “ciudadanos regulares” exigir una mayor capacidad de respuesta de los proveedores de servicios y las instituciones con las que interactúan directamente: directores de escuela, administradores, médicos y enfermeras en hospitales, e incluso el lector de medidores en la compañía local de servicios públicos.

1. Esta distinción es similar a la “ruta corta” y la “ruta larga” hacia la rendición de cuentas descrita en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004, “Hacer que los servicios funcionen para los pobres”. Reconocemos que la rendición de cuentas y la responsabilidad política del servicio de primera línea están indisolublemente unidas y se refuerzan mutuamente.

Sin embargo, aunque hay evidencia de que se pueden obtener ganancias significativas a través de un mayor cumplimiento en la prestación local de servicios², a menudo están limitados por los recursos y la voluntad política. Un político recién electo puede prometer mejorar la atención médica o expandir el acceso al agua potable, pero sus promesas pocas veces se cumplen sin la rendición de cuentas en política — el monitoreo de los medios y la sociedad civil. Apoyaremos a canales de gobernanza que aborden tanto la rendición de cuentas de la prestación de servicios como la rendición de cuentas en política, y que en el mejor de los casos, puedan unir a ambas.³

Existe un consenso cada vez mayor entre investigadores y teóricos en torno a que los nuevos canales de gobernanza son más efectivos para lograr una mejor prestación de servicios cuando hay voluntad política entre los funcionarios públicos y una sociedad civil participativa y coordinada.⁴ Por lo tanto, respaldaremos a las organizaciones que operen en entornos razonablemente favorables.

Apoyaremos a organizaciones que definan claramente sus metas mientras priorizan el aprendizaje y la adaptación en su implementación. Los donatarios potenciales deberán estar al tanto de la investigación existente relevante para su obra y tener un historial de ejecución de su visión. Las organizaciones que operen en contextos nacionales o subnacionales deberán tener una comprensión avanzada del contexto sociopolítico, y tendrán un registro de haber enaltecido las lecciones que han aprendido para informar las discusiones internacionales. Las organizaciones internacionales deberán tener alianzas con actores locales con base en la experiencia, confianza, incentivos compartidos y objetivos estratégicos alineados.

Rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos

Las tres primeras esferas del otorgamiento de donativos representan tres conceptualizaciones de participación ciudadana. El empoderamiento legal representa una concepción de la ciudadanía basada en los derechos, en la cual es deber de los ciudadanos conocer sus derechos y utilizar el sistema jurídico de manera efectiva con la ayuda de abogados que trabajan para el interés público. Una red global de más de 1,000 organizaciones afiliadas está trabajando para crear un movimiento de abogados que trabajan para el interés público que ayuden a individuos

2. Consultar “*Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda*” por Martina Björkman y Jakob Svensson, así como “*Dictator games in the lab and in nature: External validity tested and investigated in Ugandan primary schools*” por Andrew Zeitlin y Abigail Barr.

3. Por ejemplo, los medios y los grupos defensores pueden jugar un papel en la comparación entre aquello a lo que los gobiernos se comprometen en foros internacionales y lo que los ciudadanos reportan sobre la realidad en el terreno. Puede haber una oportunidad para generar sinergias entre la acción ciudadana, los medios independientes y las instituciones de supervisión pública más autónomas, como las oficinas de auditoría y las agencias de evaluación.

4. Consultar “*Participatory Governance Reform: A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?*” por Johanna Speer; “*Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*” por Gaventa y Barrett; y “*Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?*” por Jonathan Fox.

y comunidades a usar el sistema jurídico para exigir sus derechos legislativos a servicios como agua, educación y salud. Al identificar los obstáculos comunes experimentados por los ciudadanos para acceder a servicios públicos de calidad, los auxiliares jurídicos pueden ayudar a formar una agenda de incidencia para lograr cambios y mejorar la prestación de servicios.⁵

Las plataformas de monitoreo cívico representan una conceptualización de ciudadanía basada en el consumidor en la que los usuarios de servicios públicos como hospitales, escuelas, agua y saneamiento usan mecanismos similares a los de servicio al cliente para buscar una respuesta a sus quejas y sugerencias. Dichas plataformas ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de buscar solución a problemas individuales relacionados con sus servicios públicos. Ofrecen a los proveedores de servicios y a los reguladores retroalimentación de los ciudadanos sobre cómo mejorar su desempeño. Y ofrecen a los periodistas y organizaciones de incidencia acceso a datos que podrían revelar patrones de bloqueos de acceso a los servicios. Para inicios de 2018, esperamos haber iniciado investigaciones que apliquen los principios de las ciencias del comportamiento a las plataformas de informes para identificar intervenciones que aumenten la retención de usuarios, diversifiquen la participación e incentiven la capacidad de respuesta de las autoridades pertinentes hacia los proveedores de servicios públicos tales como servicios de agua y administradores escolares.

El presupuesto participativo (PP) representa una conceptualización de ciudadanía que demanda más a los ciudadanos. Pide a los participantes que (a) sean conscientes de los problemas prioritarios que enfrentan sus comunidades; (b) discutan con sus vecinos acerca de las necesidades y oportunidades que están en competencia para abordar esas necesidades; (c) comprendan las normas y regulaciones del gobierno; y (d) monitoreen la implementación de los proyectos seleccionados por los participantes. A pesar de estas demandas, el PP se ha extendido a más de 1,300 ciudades desde que comenzó en Porto Alegre, Brasil, en 1989. Es el compromiso más común de los gobiernos en el proyecto piloto subnacional de la Alianza para el Gobierno Abierto y su expansión global ha sobrepasado la evidencia de su impacto. No debemos esperar que nuestros relativamente modestos recursos transformen un proceso que se estableció hace casi tres décadas, pero puede haber oportunidades para apoyar la investigación, la innovación y la iteración que promuevan el impacto del presupuesto participativo — por ejemplo, mediante la evaluación de los intentos de atraer una participación más diversa y el uso de tecnología para establecer ciclos de retroalimentación continuos que permitan a los participantes dar seguimiento sin esfuerzo a la implementación de los proyectos por los que votaron.

La rendición de cuentas en política

Periodismo: El periodismo de interés público puede amplificar las voces de los ciudadanos en el debate político al tiempo que supervisa las promesas de los políticos y responsabiliza a

5. Consultar [“What Do We Know About Legal Empowerment”](#) por Laura Goodwin y Vivek Maru of Namati.

quienes tienen el poder. Exploraremos cómo un entorno mediático que evoluciona rápidamente podría amplificar la voz ciudadana que está subrepresentada, seguir la implementación de los compromisos políticos relacionados con la prestación de servicios e investigar la gestión de finanzas públicas. Exploraremos las innovaciones en los medios digitales y los esfuerzos de rendición de cuentas a través de la radio comunitaria⁶.

Acceso a las leyes de información y portales de datos abiertos relacionados con servicios públicos: Este es el canal de gobernanza que más hemos apoyado hasta ahora, y podemos señalar algunos casos de éxito⁷. Continuaremos brindando nuestro modesto apoyo a este canal a través de plataformas que fomenten un mayor uso de las leyes de acceso a la información,⁸ y a los índices de datos abiertos⁹ que trabajan con socios locales para incorporar datos en sus campañas de periodismo, monitoreo e incidencia.

Co-creación: Durante la última década se han lanzado una serie de iniciativas¹⁰ que reúnen a los reformadores de gobierno con organizaciones de la sociedad civil para desarrollar planes de acción para la mejora de la administración pública y la prestación de servicios. Además, algunos gobiernos han explorado los programas de becas de innovación¹¹ que llevan a representantes de la sociedad civil al gobierno para desarrollar un nuevo servicio innovador dentro de la estructura gubernamental. Continuaremos apoyando y aprendiendo de las plataformas que aspiran a promover la innovación y la rendición de cuentas a través de la co-creación entre el gobierno y la sociedad civil.

Existe un espectro de participación de “ciudadanos comunes” en los canales dichos. El presupuesto participativo y los auxiliares jurídicos se dirigen explícitamente a los ciudadanos que no son de elite. Las plataformas de quejas ciudadanas, si bien dependen del acceso a Internet y del alfabetismo básico en tecnología, apuntan cada vez más a llegar a usuarios subrepresentados. Por otro lado, el uso de los medios, la tecnología, las leyes de acceso a la información y los portales de datos abiertos está más limitado a las organizaciones de la sociedad civil y activistas. En el otro extremo del espectro, la Alianza para el Gobierno Abierto es una plataforma para hacer compromisos que establezcan nuevos canales de gobernanza o

6. Consultar el reporte de *Reboot*: “[People-Powered Media Innovation in West Africa: Accelerating development & good governance in the new media landscape](#)”

7. Consultar el [uso](#) del artículo 19 de la Ley Mexicana de Acceso a la Información para responsabilizar a los proveedores de servicios de salud en área rural de Chiapas.

8. Consultar la [alianza](#) de *mySociety* con *InfoLib* en Liberia para diseñar un servicio de acceso a la información basado en la reforma constitucional de Liberia.

9. El Índice Global de Datos Abiertos ([Global Open Data Index](#)) de *Open Knowledge* se fusionará con el Barómetro de Datos Abiertos ([Open Data Barometer](#)) de la Fundación Web (*Web Foundation*) en 2018.

10. Incluyendo la Alianza para el Gobierno Abierto, la Alianza Global para Datos de Desarrollo Sostenible (*Global Partnership for Sustainable Development Data*), los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la iniciativa *What Works Cities*.

11. Consultar la guía de *Reboot* para “[implementar la innovación](#)” basada en uno de estos programas de becas en México.

que fortalezcan los canales existentes, pero no atrae la participación de “ciudadanos comunes” que no estén ya involucrados en la sociedad civil.

Nuestras áreas de aprendizaje prioritarias se centran en cómo podemos apoyar el fortalecimiento de canales relativamente nuevos que permitan que la voz de la ciudadanía influya en la gobernanza más allá de las urnas. También estamos conscientes de la preocupante tendencia de los factores que inhiben la participación ciudadana, incluyendo la censura, el monitoreo, la violencia contra periodistas y la persecución de activistas y organizaciones de la sociedad civil. Trabajaremos con los socios financiadores para apoyar sus esfuerzos en pro de la defensa del espacio cívico.¹²

También reconocemos que el contrato social entre gobiernos y ciudadanos es menos claro y más frágil para los refugiados y las “personas apátridas” sin ciudadanía¹³. Además, los jóvenes a menudo se alejan de los servicios públicos porque no son tratados como ciudadanos de pleno derecho. Estos son problemas que no estamos bien posicionados para asumir directamente; continuaremos siguiendo el trabajo de Namati y otros donatarios que aseguran los derechos ciudadanos a través de la incidencia y la rendición de cuentas.¹⁴

CANALES DE GOBERNANZA A LOS QUE NO DAREMOS PRIORIDAD

No daremos prioridad a nuevas donaciones para organizaciones que se enfoquen únicamente en las siguientes actividades, aunque reconocemos que son componentes importantes para el ecosistema de rendición de cuentas en general y nuestros donatarios pueden decidir involucrarse en estas áreas para impulsar sus objetivos estratégicos. Una vez más, nuestra financiación tiene como objetivo apoyar más bien a organizaciones fuertes que tácticas particulares.

Movimientos sociales: No tenemos las condiciones adecuadas para responder a la rapidez y agilidad con que los movimientos sociales, que son cruciales para el cambio social, suelen suceder — a menudo en respuesta a eventos clave.¹⁵

12. Consultar “[Why the Space for Civic Engagement Is Shrinking](#)” por Chris Stone de *Open Society Foundations*.

13. Consultar el ensayo de Kate Reed Perry “[Is It Time to Retire the Word ‘Citizen’](#)”

14. Consultar <https://namati.org/ourwork/citizenship/>.

15. Algunos académicos [distinguen](#) entre “espacios invitados”, donde la participación se institucionaliza como parte de un sistema más amplio de toma de decisiones, y “espacios inventados”, en los que los activistas participan fuera de dichas instituciones, a menudo exigiendo cambios en el sistema mismo. Los espacios invitados se arriesgan a la captura por la élite, en la que los poderosos saben cómo manipular el sistema. Reconocemos que los espacios inventados a menudo son más exitosos para involucrar a comunidades poco representadas. A pesar de estas limitaciones, como una fundación privada con sede en California, no contamos con las condiciones idóneas para apoyar la cambiante dinámica de la organización política local e informal. En el mejor de los casos, podemos contribuir a un “entorno propicio” que facilite una organización comunitaria más fácil y efectiva.

Auditorías sociales: Con algunas excepciones, las auditorías sociales están divorciadas de la capacidad de respuesta exigida por las autoridades gubernamentales pertinentes y son difíciles de mantener una vez que el financiamiento se ha terminado.

Nuevas encuestas ciudadanas: Otra fuente crucial de información para hacer sonar las voces de los electores y dar forma a una agenda de incidencia, el área de encuestas ciudadanas ya está bien financiada y evoluciona rápidamente con la adopción de las redes sociales.

Tecnología cívica sin injerencia del gobierno: Esto puede llevar al desgaste de la participación y a desilusionarse de la democracia cuando los gobiernos no responden.

PREGUNTAS DE APRENDIZAJE

La investigación existente aborda cada una de las siguientes preguntas y sus subsecuentes. Con la ayuda de consultores y de nuestros donatarios, pretendemos apoyar el trabajo que contribuye a lo que ya se conoce. Durante los próximos cuatro años abordaremos las dos primeras preguntas de aprendizaje, aunque en última instancia estamos trabajando para resolver la tercera — cómo mejorar los servicios y los resultados del desarrollo. Tenemos la intención de actualizar este documento cada año con nuevas investigaciones que aporten entendimiento adicional a las siguientes preguntas.

- ¿Qué canales y tácticas de gobernanza fomentan de manera más efectiva la participación ciudadana para identificar y mejorar los desafíos de la prestación de servicios?
 - ¿Los ciudadanos son suficientemente conscientes de las responsabilidades de prestación de servicios de su gobierno? ¿Un mayor grado de conciencia motiva una mayor participación?
 - ¿Qué plataformas conectan las quejas individuales, como la falta de medicamentos en un hospital público, con acciones colectivas, como una campaña de incidencia y promoción que exige una mejor supervisión de los suministros médicos?
 - ¿Qué factores motivan o inhiben la participación de los ciudadanos subrepresentados, incluyendo a las mujeres, las minorías étnicas y religiosas, los pobres y los habitantes rurales?
 - ¿Cómo se ve afectada la participación ciudadana por el cierre del espacio cívico y el temor a las represalias?
- ¿Qué canales y tácticas de gobernanza suscitan con mayor eficacia la capacidad de respuesta de los funcionarios públicos?
 - ¿Cuándo y por qué los funcionarios públicos y los proveedores de servicios responden a las quejas de los ciudadanos?

- ¿Cuándo son más exitosos los enfoques de confrontación versus los de colaboración para suscitar acciones gubernamentales que aborden los desafíos de la prestación de servicios?
- ¿Cómo y por qué el despliegue de conjuntos similares de tácticas conduce a diferentes resultados en diferentes contextos? ¿Cómo se propagan las iniciativas de un distrito a muchos, o de un sector a otro?
- Cuando los funcionarios públicos responden a las quejas de los ciudadanos, ¿la calidad del servicio mejora como resultado?
 - ¿Quién resulta más beneficiado de un mayor acceso a los servicios?
 - ¿Hay alguna consecuencia del desarrollo que sea observable, como la mejora en la salud o en los resultados de aprendizaje?
 - Cuando los funcionarios y los proveedores de servicios abordan las quejas, ¿en qué medida conduce ello a una mayor disposición entre los ciudadanos para pagar por los servicios?

SUPUESTOS Y PRINCIPIOS RECTORES

Apoyaremos la innovación, la investigación y la incidencia de los canales de gobernanza que se basen en lo que ya se financió e investigó previamente. Contribuiremos a la agenda de investigación en canales de gobernanza.

- Reconocemos los límites de la posibilidad de replicar los canales de gobernanza efectivos en diferentes contextos políticos, históricos y socioculturales.¹⁶ Lo que funciona, por ejemplo, en un sistema parlamentario con un mercado mediático diverso puede no funcionar en un sistema presidencial con un monopolio de los medios. Daremos prioridad a los canales de gobernanza que sean relativamente adaptables a múltiples contextos a fin de contribuir a un entorno propicio que facilite la participación ciudadana y el monitoreo de la prestación de servicios.

Comenzaremos centrándonos en los canales de gobernanza que facilitan una comunicación más amplia y efectiva entre los ciudadanos y sus gobiernos locales, ya que es el gobierno local quien generalmente supervisa la prestación de servicios y está mejor posicionado para responder a las quejas de los ciudadanos. Sin embargo, el cambio sustantivo en la prestación de servicios por parte de los gobiernos locales se ve limitado por su relativa falta de recursos y de influencia legislativa. Nuestro objetivo es apoyar los canales con gobiernos locales que también tengan el potencial de crear conciencia y formar alianzas a nivel nacional en torno a quejas comunes.

16. La obra "*Political Order and Political Decay*" de Francis Fukuyama (resumida [aquí](#) por Duncan Green) hace hincapié en la importancia de tener en cuenta el contexto del sendero de desarrollo político propio de cada país y de no sucumbir a los enfoques estandarizados para medir o mejorar la gobernanza.

- Reconocemos que la mayoría de los canales de gobernanza no han atraído una participación representativa de mujeres, minorías étnicas, pobres y habitantes rurales. Como tal, existe el riesgo de que nuestro apoyo a los canales de gobernanza pueda fortalecer la voz política de los ya empoderados a expensas de los que no lo están. Apoyaremos los esfuerzos en los canales de gobernanza que sean intencionalmente incluyentes y prioricen la participación de los ciudadanos que están subrepresentados en el discurso político y el monitoreo gubernamental.
- Daremos prioridad a las organizaciones e iniciativas que estén diseñadas con el aporte de los usuarios previstos. Nos abstendremos de financiar canales y plataformas que supongan que "si lo construyes, vendrán".
- Reconocemos que abordar las quejas individuales no es suficiente para un cambio transformador en la prestación de servicios públicos. El fortalecimiento de los canales de gobernanza debe ir de la mano con la formación de alianzas, campañas de incidencia y asociaciones estratégicas con instituciones de auditoría del gobierno.

¿CÓMO SE VERÁ TODO ESTO EN CINCO AÑOS?

Imagine que vive en Nakuru, Kenia, donde trabaja como peluquero para mantenerse a usted y a sus tres hijos. Usted escucha las noticias en la radio todas las mañanas y le surge al menos una conversación con un cliente sobre política todos los días. Sus tres hijos van a la escuela pública y, al menos una vez al año, le piden pagar las "cuotas" de la escuela. Últimamente, los maestros solamente se presentan alrededor del 75 por ciento del tiempo. Está considerando meter a su hijo mayor a una escuela privada. El año pasado se construyó un nuevo hospital público, pero aún le toma el mismo tiempo lograr ver a un médico o una enfermera. Y su acceso al agua se corta al menos una vez a la semana. Ha escuchado que las fábricas locales están sobrepasando el uso de sus cuotas de agua asignadas.

Usted vota en la mayoría de las elecciones, pero es difícil juzgar a los candidatos con base en lo que dicen que harán contra lo que realmente han hecho. Ahora, imagine que tiene otras tres formas de expresar sus opiniones y quejas al gobierno: cada año, puede ayudar a decidir qué se financia a través del presupuesto participativo. Cuando el agua no está llegando, puede reportarlo mediante un mensaje de texto y exigir una respuesta para recibir una alerta cuando se restablezca el servicio. Y, si por alguna razón no se restablece, usted tiene entonces acceso a un auxiliar jurídico que puede asesorarlo a usted y a sus vecinos para tomar medidas legales que garanticen su derecho constitucional al agua.

¿Utilizará usted todos estos canales? Probablemente no. Pero en conjunto contribuyen a un entorno propicio en el que tendrá más opciones para exigir mejores servicios en su vida si así lo desea. Y, quizás lo más importante, lo ayudarán a conectarse con sus conciudadanos que sufren los mismos problemas, lo que lleva a la formación de un grupo comunitario de monitoreo e incidencia que se reúna regularmente.

Es casi seguro que tomará más de cinco años para que los residentes de Nakuru tengan acceso a los tres canales. Alternativamente, quizás únicamente uno de los tres canales realmente despegue a través de un proceso iterativo de adopción y adaptación. De cualquier manera, podemos contribuir a la investigación, la innovación y la incidencia para que los reformadores que ingresan al gobierno y que desean fortalecer la participación ciudadana y mejorar la prestación de servicios estén mejor informados sobre cómo implementar canales de gobernanza eficaces e incluyentes.