

## Voz por la rendición de cuentas: los ciudadanos, el estado y la gobernabilidad realista

### Conclusiones iniciales de una evaluación innovadora de las intervenciones de los donantes

**i** Cuándo la voz y las exigencias de los ciudadanos generan respuestas más ágiles, mayor transparencia y la rendición de cuentas por parte del estado?

En primer lugar, cuando la ciudadanía desempeña un papel activo en la definición de las prioridades relacionadas con las políticas y exige una mayor apertura y rendición de cuentas de parte del estado. En segundo lugar, cuando las instituciones estatales asumen sus responsabilidades teniendo en cuenta que el ciudadano es el elemento fundamental. No obstante lo anterior, en el mundo real, el estado en muchos países en vías de desarrollo no es lo suficientemente responsable ante sus ciudadanos, cuya voz en muchos casos suele ignorarse o simplemente es demasiado débil para ejercer alguna influencia.

En un trabajo reciente de evaluación de varios donantes, encomendado por siete donantes<sup>1</sup> del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), se analizaron las políticas y las intervenciones financiadas con el objetivo de abordar el espinoso tema de la relación entre la voz de los ciudadanos y la rendición de cuentas del estado<sup>2</sup>. Los términos 'voz' y 'rendición de cuentas' suelen tener diferentes significados para la gente dependiendo del contexto o las tradiciones. Por ejemplo, desde una perspectiva de derechos humanos, 'voz y rendición de cuentas' se refiere a la relación entre los poseedores de los derechos (los ciudadanos) y de quien tiene el deber (el estado). En el entorno de la valoración de la gobernabilidad, 'voz y rendición de cuentas' es un indicador clave que integra a una amplia gama de factores, incluidos entre otros la libertad de expresión, el respeto de las libertades civiles, elecciones libres y justas y la aplicación justa de la ley<sup>3</sup>. El Recuadro 1 contiene la definición operativa de estos términos.

La relación entre la voz y la rendición de cuentas es básica para el debate sobre la gobernabilidad realista: es decir, la forma como puede pon-



**La rendición de cuentas es la clave para escuchar su voz**

erse en práctica una buena gobernabilidad.<sup>4</sup> El vínculo entre la 'voz' y la 'rendición de cuentas' sólo puede tener un significado cuando los ciudadanos tienen el conocimiento y el poder para exigir, y cuando los que tienen el poder tienen la capacidad necesaria y el deseo de responder ante dichas exigencias. El estudio sugiere las siguientes tres implicaciones:

- Centrarse únicamente en la voz o la rendición de cuentas no es suficiente. Con frecuencia, las iniciativas de los donantes se centran en la voz (por ejemplo, la financiación de proyectos que permitan crear espacios para la voz de los ciudadanos) o la rendición de cuentas (por ejemplo, una iniciativa que busque fortalecer la capacidad que tiene el estado para responder) (véase el Recuadro 2).
- La voz no siempre conduce a la rendición de cuentas. Las circunstancias en las cuales la voz conduce o contribuye a una mayor rendición de cuentas varían con el contexto político. Una relación causal lineal en la que una mayor voz genera automáticamente más rendición de cuentas, no puede asumirse y podría llevar a expectativas irreales sobre lo que podría alcanzarse únicamente con la promoción de la voz del ciudadano.
- Un enfoque en la relación entre los ciu-

#### Puntos clave

- La buena relación entre el ciudadano y el estado es un aspecto fundamental para elaborar una agenda realista basada en una buena gobernabilidad
- La voz no necesariamente conduce a la rendición de cuentas: la voz sin mecanismos concretos que sustenten eficazmente el grado de rendición de cuentas del estado no garantiza el cambio
- Las intervenciones de los donantes no están lo suficientemente adaptadas al contexto político y socioeconómico local

#### Overseas Development Institute

ODI es el grupo de reflexión independiente, líder en el Reino Unido, en temas de desarrollo internacional y asuntos humanitarios.

### Recuadro 1: 'Voz y rendición de cuentas': ¿Qué significan?

**Voz:** la capacidad de todas las personas - incluidos los pobres y los más marginados - para expresar sus puntos de vista e intereses y demandar acciones a quienes tienen el poder. El enfoque no está en la creación de la voz para sus propios intereses, sino en la capacidad para acceder a la información, analizar y exigir respuestas con el objetivo de influenciar sobre los procesos de gobernabilidad.

**Rendición de cuentas:** la capacidad y deseo de quienes definen y, fundamentalmente, aplican las reglas de la sociedad - incluido el ejecutivo en los diferentes niveles y funcionarios públicos - para responder a las exigencias del ciudadano. La responsabilidad y aplicabilidad son dos dimensiones críticas de la rendición de cuentas sustantiva y la rendición de cuentas real implica alguna forma de sanción - sea a través de las urnas, los procesos legales, organizaciones de control institucional o la divulgación a través de los medios.

Véase O'Neil, Foresti and Hudson (2007).

dadanos y el estado ayuda a unir la división, por un lado, entre los que están preocupados por la construcción del estado, los procesos de reforma y la capacidad institucional y, por otro lado, aquellos que están más centrados en las perspectivas 'básicas' asociadas con la ciudadanía, el apoyo a la sociedad civil y las estrategias participativas. Simplemente se pone a 'la rendición de cuentas y la voz' donde confluyen estas dos tradiciones.

### 'Voz y rendición de cuentas' en la práctica: experiencias de los donantes

Un análisis detallado de las políticas de los donantes puso al descubierto que aunque 'voz y rendición de cuentas' no constituyen un sector distinto para la mayoría de los donantes, la relación entre la voz de los ciudadanos y la rendición de cuentas del estado es cada vez más una característica propia de sus documentos relacionados con la política<sup>5</sup>, en la mayoría de los casos como una dimensión de la promoción de la gobernabilidad democrática o de una estrategia para el desarrollo basada en los derechos civiles. No sorprende la forma en que los donantes y otros actores del desarrollo que incorporan el concepto de 'voz y rendición de cuentas' a sus estrategias, políticas y programas varía considerablemente, dependiendo de sus propias prioridades y modus operandi.

A pesar de que los donantes tienen políticas para mejorar 'la voz y la rendición de cuentas', traducir estas estrategias en proyectos y programas eficaces no siempre es un proceso fácil. El Recuadro 2 contiene un desglose más detallado de una serie de intervenciones relacionadas con 'la voz y la rendición de cuentas'. La evidencia sobre la eficacia y el efecto de estos programas, cuando se dispone de ella, es inconsistente y no lo suficientemente centrada en los aspectos primordiales de la relación entre el ciudadano y el estado.

En parte, debido a esta falta de evidencias, con frecuencia se han hecho suposiciones, en especial por parte de los diseñadores e implantadores de dichos programas, al igual que la forma en que la relación entre 'la voz y la rendición de cuentas' se desempeña en la práctica, conduce a expectativas irreales sobre lo que puede lograrse con la intervención. En contra de este concepto, esta evaluación de varios donantes es oportuna e importante. También ofrece una oportunidad única para valorar el grado de eficacia de las estrategias actuales y, fundamentalmente, sirve para llenar algunos de los espacios asociados con la evidencia alrededor de la relación de 'la voz y la rendición de cuentas'. Como tal, la evaluación es una oportunidad de aprendizaje importante que debería contribuir a mejorar la práctica futura.

### Evaluación de las intervenciones de los donantes

La fase de diseño y pilotaje (véase el Recuadro 3) de la evaluación proporciona algunas lecciones importantes sobre las estrategias más útiles para y evaluar 'la voz y la rendición de cuentas'. La elección de la estrategia de evaluación es de importancia primordial, por dos razones:

- La ausencia de principios e indicadores adecuados frente a los cuales se puedan medir los avances y la complejidad de la atribución hace difícil la aplicación de resultados simples o estrategias basadas en el rendimiento.
- No hay suficientes modelos tangibles que permitan

### Recuadro 2: 'Voz y rendición de cuentas' en la práctica

El análisis de una muestra de 90 intervenciones financiadas por los 7 donantes CAD realizadas en diez países durante los últimos 5-10 años, permite conocer a fondo la forma como 'la voz y la rendición de cuentas' se traducen en la práctica del desarrollo.\*

**Temas:** la mayoría de las intervenciones sobre 'la voz y la rendición de cuentas' analizadas en el estudio se centraban en la promoción de los derechos humanos (17%), el apoyo de la capacidad para la sociedad civil (16%) y la educación cívica (12%). La supervisión del presupuesto (9%) y el apoyo para la descentralización (9%) son elementos característicos de las intervenciones financiadas por donantes que se centran en el estado y en sus procesos para la toma de decisiones.

**Actores:** el enfoque estuvo centrado principalmente en las ONG nacionales (en el 17% de las intervenciones consideradas) y en los representantes gubernamentales en el ámbito central (21%) y local (17%). Hay un compromiso relativamente limitado de los partidos políticos, parlamentarios, organizaciones defensoras de los ciudadanos, grupos comunitarios y el sector privado que, combinados, sólo participaron en menos del 10% de las intervenciones consideradas en el estudio. Los actores estatales y no estatales en muy contadas ocasiones participaron en la misma intervención.

**Instrumentos:** quienes implantan los proyectos recibieron financiación directa de los donantes en aproximadamente el 50% de las intervenciones; en el otro 50% de las intervenciones, la financiación se canalizó a través de intermediarios. Los receptores más probables de dicha financiación directa son las ONG (31%), los gobiernos nacionales (25%) o las agencias de implantación de los propios donantes (por ejemplo, GTZ) (19%). En el caso de los intermediarios, hay una mayor probabilidad de que sean actores internacionales (62%) que los nacionales (38%).

**Presupuestos:** dado que 'la voz y la rendición de cuentas' no es un sector discreto para los donantes, los presupuestos para la intervención varían enormemente. En relación con las 90 intervenciones consideradas en el estudio, aproximadamente 12 tuvieron un presupuesto de más de 20 millones de dólares (en los que 'la voz y la rendición de cuentas' fue sólo un componente de una amplia gama de objetivos y temas) y 18 tuvieron un presupuesto de menos de 1 millón de dólares (algunas con un presupuesto inferior a 2.000 dólares). Más de las dos terceras partes de las intervenciones consideradas aparentemente fueron financiadas por un solo donante.

\*Benín, Bolivia, República Democrática del Congo (RDC), Etiopía, Gana, Indonesia, Nepal, Nicaragua, Tanzania, Uganda. Esta es una muestra auto seleccionada por los 7 donantes CAD y como tal, no necesariamente refleja toda la cartera de trabajo de los donantes en esta zona.

identificar las condiciones bajo las cuales las intervenciones sobre ‘la voz y la rendición de cuentas’ funcionan eficazmente, incluida la referencia a un contexto socioeconómico, político y legal más amplio en el que tienen lugar dichas intervenciones.

La metodología del trabajo de evaluación desarrollada por el ODI<sup>6</sup> tiene en cuenta estas importantes lecciones y adopta una estrategia basada en la teoría que pretende exponer y explicar las suposiciones implícitas y las teorías del cambio (la forma como x contribuye a y) que sustentan las intervenciones complejas para el desarrollo. Una estrategia basada en la teoría para la evaluación, puede ayudar a comprender mejor las cadenas causales y de impacto vinculadas a las actividades, las salidas y los resultados, permitiendo la exploración de las diferentes cadenas causales y de los diferentes niveles de causalidad.

## Conclusiones y recomendaciones sobre políticas emergentes

La primera fase de la evaluación de los diferentes donantes estuvo dirigida a algunos aspectos tentativos, sin embargo, durante la siguiente fase,<sup>7</sup> se investigarán más a fondo las conclusiones y recomendaciones importantes.

### El contexto para ‘la voz y la rendición de cuentas’

Las intervenciones deben tener en cuenta las reglas formales e informales del juego entre los diferentes actores del estado y la sociedad. La forma como se establecen estas reglas y, de manera crucial, cómo funcionan en la práctica, depende de la dinámica del poder en juego entre estos grupos. Así que el análisis del contexto político debe ir más allá de una adaptación a las condiciones locales y debe incluir, por ejemplo, la disponibilidad de las organizaciones para que los donantes puedan realizar su trabajo. También debe explorar las causas de una mala gobernabilidad, no solamente los síntomas, al igual que la forma en que se transforman las sociedades y los estados.

**Los donantes deben explorar la idoneidad de intervenciones más flexibles específicas para el contexto con el objetivo de apoyar ‘la voz y la rendición de cuentas’.** Los donantes suelen conocer los contextos en los que desarrollan sus actividades y este es un elemento cada vez más evidente en sus documentos analíticos y estratégicos. Sin embargo, el análisis de la intervención y los estudios de casos piloto sugieren que, en la práctica, sus intervenciones no son lo suficientemente flexibles para responder los retos o las oportunidades emergentes. Esta condición la explican en forma parcial los incentivos políticos e institucionales de los propios donantes, con frecuencia, basados en las prioridades corporativas o en sus propias estructuras de trabajo políticas en relación con el tipo de estado y sociedad que pretenden fomentar.

**El papel de la informalidad.** Los sistemas y procesos informales, en especial en el ámbito local, son importantes. En relación con el arreglo de disputas, por ejemplo, los mecanismos locales informales para los casos de negociación y litigios, pueden ser muy eficaces. No obstante, es importante reconocer que los arreglos informales tienen sus limitaciones

o riesgos. No todos los grupos están necesariamente representados y, en algunos casos, existe el riesgo de fomentar las prácticas discriminatorias (por ejemplo, la discriminación de mujeres en nombre de los valores tradicionales o sistemas judiciales basados en la fe que no respetan los derechos del individuo). Estos sistemas suelen adolecer de los elementos de verificación y equilibrio necesarios, lo que a su vez puede dificultar el trabajo de los donantes con el toque de informalidad, aunque la experiencia real en este campo, aún es extremadamente limitada.

### Canales para la voz: mecanismos para la rendición de cuentas

Los donantes reconocen cada vez más la importancia de comprometerse con una amplia gama de canales que permitan apoyar la relación entre el ciudadano y el estado, incluidos los medios de comunicación, los partidos políticos, organismos de protección del ciudadano y los parlamentarios. A pesar de esto, los actores que participan en sus programas tienden a ser los asociados ‘tradicionales’, por ejemplo, las ONG internacionales o nacionales o el mismo gobierno (a nivel nacional y local). Esto se debe en parte a razones prácticas, además de los riesgos políticos posibles y la poca experiencia de trabajar eficazmente a través de intermediarios diferentes. Una conclusión clave de la primera fase de la evaluación es que la legitimidad y la

### Recuadro 3: Aplicación de la metodología del trabajo de evaluación

La metodología del trabajo de evaluación de ‘la voz y la rendición de cuentas’ se basa en cinco componentes primordiales: Oportunidades, limitaciones y puntos de entrada para ‘la voz y la rendición de cuentas’; capacidades institucionales, organizacionales e individuales; canales para la voz y la rendición de cuentas; cambios de la política, las prácticas, la conducta y el poder; resultados de desarrollo más amplios. La metodología de trabajo se sometió a una fase de pilotaje en Benín y Nicaragua.

**Canales para ‘la voz y la rendición de cuentas’:** Las estaciones de radio comunitarias de la región de Borgou, Benín, patrocinadas por la Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación, ofrecen algunas conclusiones importantes sobre la forma en que los canales para la voz del ciudadano pueden contribuir para mejorar el grado de rendición de cuentas del estado en el ámbito local. Las estaciones de radio transmiten en el ámbito de los poblados y el distrito y ofrecen espacios en vivo para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones y preocupaciones; también permite realizar intercambios más estructurados con las organizaciones públicas responsables de la gestión de recursos para la prestación de servicios. La radio actúa como un canal para la voz del ciudadano y como un mecanismo para exigir transparencia y rendición de cuentas. La organización de la gestión y rendición de cuentas de las propias estaciones es un factor primordial para garantizar su credibilidad y legitimidad. La rendición regular de cuentas al consejo de administración garantiza la realimentación y la consulta con los miembros de la comunidad, al igual que la credibilidad frente a las estructuras de gobierno que pretenden controlar.

**‘Voz y rendición de cuentas’ y mayor eficacia:** En Nicaragua, hubo algunos ejemplos de colaboración de los donantes y aunque están en una fase inicial, proporcionan algunas lecciones que son de utilidad. Se han establecido tres fondos de varios donantes para diferentes aspectos asociados con la voz y la rendición de cuentas (sociedad civil, partidos políticos y anticorrupción), respaldados por la mayoría de los donantes clave que trabajan en la gobernabilidad en el país. Estos donantes han trabajado en equipo para establecer un solo grupo de objetivos por fondo, gestionado por una agencia previamente acordada, en un intento para alcanzar la consistencia estratégica. Aunque la acción conjunta ha permitido concienciar en mayor grado a los donantes en relación con el trabajo de los otros donantes, los fondos adolecen de una metodología de trabajo normalizada, tienen que reducir los gastos transaccionales y limitar el grado de flexibilidad de los donantes para responder ante problemas, prioridades o vacíos particulares. También existe el riesgo de que los fondos interfieran (y disminuyan la eficacia) con las iniciativas nacionales y la sociedad civil.





Esta publicación ha sido financiada por el DFID y no expresa la orientación y los puntos de vista del DFID ni de la política oficial del gobierno.



Overseas Development Institute

111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD

Tel: +44 (0)20 7922 0300

Fax: +44 (0)20 7922 0399

Email: [publications@odi.org.uk](mailto:publications@odi.org.uk)

Los Boletines Informativos presentan información objetiva sobre temas importantes relacionados con el desarrollo. Se exhorta a los lectores a mencionar o reproducir el material de dichos boletines en sus propias publicaciones, sin embargo, como poseedor del copyright, el ODI exige el debido reconocimiento y una copia de la publicación correspondiente.

Este y los otros Boletines informativos del ODI están disponibles en [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)

© Overseas Development Institute 2007  
ISSN 0140-8682

rendición de cuentas de los actores mismos, que son cada vez más escudriñados por otros que demandan a quienes ellos representan y con qué autoridad, son una dimensión crucial del éxito y la sostenibilidad.

**Los donantes deben hacer más para apoyar la creación y la mejora de mecanismos de rendición de cuentas.** Estos conllevan los mecanismos formales, incluidos entre otros las elecciones y los procesos legales, al igual que mecanismos informales, por ejemplo, consultas comunitarias y organizaciones de defensa del ciudadano. Aunque el fortalecimiento de la voz es un empeño deseable, para que esta tenga un impacto positivo sobre la rendición de cuentas, también debe haber un enfoque en la difusión de esta voz al estado a través de mecanismos concretos y responder la pregunta clave '¿voz del ciudadano para qué?'. Promover la voz sin un trabajo complementario que permita fortalecer la capacidad y la voluntad del estado para responder, puede crear expectativas que no lograrán satisfacerse.

### Apoyo de los donantes

**Los donantes deben comprometerse en un proceso a largo plazo - aunque realista - de cambio.** Este proceso debe reflejarse en el diseño de los proyectos y los resultados esperados, al igual que mantener actualizada la base de la evidencia para la supervisión y evaluación. Es fundamental que este proceso incorpore en cierto grado el elemento de 'asumir el riesgo'. La investigación sugiere que a pesar del interés de los donantes en 'la voz y la rendición de cuentas', en particular a nivel político y estratégico, para algunos sigue siendo un territorio imprevisible a nivel de programación.

**Los donantes deben construir con base en sus ventajas comparativas y colaborar más:** el análisis de las 9 intervenciones financiadas por los donantes, corroborado durante los estudios piloto, indica que

la armonización de los donantes en relación con 'la voz y la rendición de cuentas' sigue siendo el límite, aunque podría mejorar con la implantación de la Declaración de París. Una de las razones por las que los donantes no colaboran es que no todos ellos consideran a 'la voz y la rendición de cuentas' como una prioridad operativa clara a nivel nacional, frente a los sectores más 'tradicionales' (por ejemplo, transporte, salud, educación, etc.), ni hay uniformidad general en cuanto a 'la voz y la rendición de cuentas' como una dimensión explícita de su trabajo sectorial. Incluso en algunas circunstancias, los donantes prefieren trabajar independientemente, en especial, si esto implica un mayor espacio de maniobra en áreas políticas donde hay mayores desafíos (por ejemplo, corrupción y derechos humanos), no obstante lo anterior, se sigue deseando que los donantes coordinen más eficazmente su trabajo. Con esto se evita la duplicación del esfuerzo, con lo que los donantes pueden construir con base en su experiencia y las ventajas comparativas de trabajar en y con actores y procesos particulares.

**Todos los donantes deberán comprometerse en llevar el seguimiento de las conclusiones y resultados:** con frecuencia, las evaluaciones (y en especial, las evaluaciones conjuntas) no están relacionadas con los procesos políticos y estratégicos primordiales de la agencia que las encomienda. Todas las agencias que participen en la evaluación de varios donantes sobre 'la voz y la rendición de cuentas' deberán adoptar medidas concretas para garantizar que sus conclusiones sean utilizadas para definir la agenda política y las prioridades operativas con base en la gobernabilidad democrática del futuro.

Elaborado por **Marta Foresti** ([m.foresti@odi.org.uk](mailto:m.foresti@odi.org.uk)), y **Bhavna Sharma**, con **Alison Evans**.

### Referencias y notas aclaratorias

- 1 Un grupo de expertos constituido por asociados del CAD y dirigido por el DFID (BMZ, DFID, DANIDA, DCGD, NORAD, SDC y SIDA) está colaborando en una evaluación conjunta del desarrollo de la ayuda para el fortalecimiento de 'la voz y la rendición de cuentas' de los ciudadanos. En la primera fase de la evaluación, el ODI realizó un análisis de la documentación y las políticas e intervenciones de los donantes que concluyó en el desarrollo de la estructura y la metodología de trabajo para la evaluación correspondiente. En la segunda fase de la evaluación, se están realizando los estudios de cinco casos de países en Bangladesh, República Democrática del Congo, Indonesia, Mozambique y Nepal. Las conclusiones correspondientes se consignarán de manera resumida en un informe que se publicará en la primavera de 2008.
  - 2 Este documento se basa en el trabajo de investigación del ODI en la fase inicial de la evaluación, incluye el análisis de los antecedentes, de la documentación, las intervenciones y el desarrollo y la prueba de una metodología de trabajo para la evaluación.
  - 3 <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>
  - 4 Esto se relaciona con el concepto de 'gobierno lo suficientemente bueno', véase Grindle, M. S. (2004) 'Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries', *Governance* 17 (4): 525-48.
  - 5 Véase O'Neil, T, Foresti, M and Hudson, A (2007), disponible en esta dirección: [http://www.odi.org.uk/pppg/politics\\_and\\_governance/publications/mf\\_evaluation\\_voice\\_litreview.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf). Nuestro análisis está centrado únicamente en los donantes bilaterales que participaron en el estudio (véase la nota a pie de la página 1).
  - 6 Para más información sobre la metodología de trabajo para la evaluación, véase Foresti, M., Sharma, B., O'Neil, T. and Evans, A.: [http://www.odi.org.uk/PPPG/politics\\_and\\_governance/publications/mf\\_evaluation\\_voice\\_framework.pdf](http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_framework.pdf)
  - 7 Un conjunto más amplio de recomendaciones sobre políticas se incluirá en el informe resumido que se publicará al final del proceso de evaluación en la primavera de 2008.
- O'Neil, T, Foresti, M and Hudson, A (2007) 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches', London, DFID ([http://www.odi.org.uk/pppg/politics\\_and\\_governance/publications/mf\\_evaluation\\_voice\\_litreview.pdf](http://www.odi.org.uk/pppg/politics_and_governance/publications/mf_evaluation_voice_litreview.pdf)).
- Foresti, M., Sharma B., O'Neil, T. and Evans, A. (2007) 'Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Evaluation Framework', London, ODI.
- Goetz, A.M. and Jenkins, R (2005) *Re-inventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. International Political Economy Series, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Weiss, C.H (1998) *Evaluation*, New Jersey, Prentice Hall.
- Crédito a las fotografías: ODI\M Foresti**