

LA INTERACCIÓN ENTRE LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS BAJO EL PRISMA DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES: UN ESTUDIO SOBRE LA RED DE MONITOREO CIUDADANO DEL PROYECTO A1M

ANTÔNIO CARLOS RIBEIRO
SÍLVIO SALEJ HIGGINS

INTRODUCCIÓN

EN BRASIL, LAS DISCUSIONES SOBRE EL PAPEL de la sociedad en el control de la política recuperaron aliento a inicios de este siglo, a partir de un proceso de reelaboración del concepto de “control social”. Ese fenómeno se halla estrechamente asociado a las discusiones sobre el avance de la democracia mediante la actuación de los nuevos actores sociales en la vida política. Aunque el nuevo sentido del control social reconozca la importancia de incorporar al estudio de la política la dimensión de la esfera social y las acciones de los actores que allí circulan, reserva al Estado el papel de objeto a ser controlado. Así, deja de lado la responsabilidad que toca a los actores estatales para actuar como mecanismos de control de la esfera política. No se cuestiona, por ejemplo, la importancia o el impacto de los agentes estatales en la pauta de relación entre los actores sociales. Bajo ese prisma, se debe cuestionar el alcance del concepto de control social y buscar una vía alterna que permita comprender mejor el fenómeno, de forma que se incluya a todos los agentes implicados.

Es en el concepto de *accountability*, rendición de cuentas, que encontramos la solución para ese *impasse*. La discusión sobre las

dimensiones de la política de rendición de cuentas remite tanto a la actuación de los agentes estatales como a los actores de la sociedad civil. La distinción es sutil a la vez que valiosa. Supera la discusión sobre el doble sentido del concepto de “control social”, considerando sus orígenes sociológicos, cuando fue formulado para expresar el control del colectivo sobre el individuo. Al encuadrar el desafío de controlar la política a partir del concepto de rendición de cuentas, se entiende que sea posible una visión más completa del fenómeno, la cual vaya más allá de la preocupación por la preferencia de los actores sociales en ese proceso. Argumentamos que la perspectiva de la rendición de cuentas exige considerar el objeto del control (los representantes del Estado) tanto como los controladores con los cuales los agentes sociales necesitan interactuar para desarrollar sus acciones. Por medio del concepto de rendición de cuentas y con base en la discusión en torno al mismo, encontramos condiciones para realizar una reflexión del control de la política en la cual los representantes del Estado son partes importantes en la producción de la transparencia y en la fiscalización de los agentes públicos. Así, el enfoque de la cuestión bajo el prisma de la política de rendición de cuentas permite superar la agenda de la efectividad de los mecanismos de control aisladamente al destacar una nueva problemática; a saber: la interacción entre los agentes de la política de rendición de cuentas en sus diferentes dimensiones. A la luz de nuestro argumento, la discusión del control social queda en medio del camino al centrarse en la dimensión social de la rendición de cuentas.

A fin de estudiar el patrón de interacción entre los agentes de rendición de cuentas en Brasil, recurrimos a la metodología de Análisis de Redes Sociales (ARS) para investigar las estrategias relacionales de un grupo de organizaciones civiles, especialmente organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales participantes del proyecto Adopte Un Municipio (A1M). Este proyecto tiene como meta incentivar el combate a la corrupción, motivando y asesorando la actuación de organizaciones civiles de monitoreo ciudadano. Se propone apoyar la organización social para acompañar y fiscalizar la gestión pública municipal. Dicha acción motiva el surgimiento de agentes para actuar en la dimensión

social de la política de rendición de cuentas. En particular, se incentiva la aparición de un tipo de agente social especializado en acciones destinadas a establecer el control sobre los gobiernos locales. Una característica peculiar de este proyecto consiste en la estrategia de fortalecer y promover el establecimiento de vínculos entre actores que actúan en el campo estatal (funcionarios públicos del área de control y fiscalización) y aquellos que actúan en el campo social (personas interesadas en fiscalizar los gastos de la prefectura en el municipio donde habitan). La propuesta procura asociar conocimiento técnico sobre la fiscalización y el conocimiento de los ciudadanos sobre la realidad local. Apuesta por la capacidad de las acciones desarrolladas en el campo social para complementar la aplicación del conocimiento especializado, por un lado, y, por el otro, en la forma como eso puede mejorar el desempeño de las iniciativas de los actores sociales. De esta manera, el proyecto AIM es relevante para el tema tratado aquí, por promover la interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas.

Adicionalmente, este proyecto ofrece otro criterio en la delimitación del conjunto de organizaciones que analizamos. Vale destacar que el universo de organizaciones sociales en Brasil ocupadas del ejercicio de rendición de cuentas social es inmensurable. Como se verá abajo, elegimos trabajar sólo con las organizaciones sociales que se declaran especializadas en un aspecto de la rendición de cuentas social, cualquiera que sea el control de la administración pública local. Considerando que ese es un tema relativamente reciente en la sociedad civil brasileña (las organizaciones con ese perfil surgieron a partir de la década de 2000, motivadas, principalmente, por el AIM), nuestra muestra es representativa del escenario brasileño actual. Se trata de un grupo para la rendición de cuentas social preocupado con el monitoreo de las cuentas públicas. Vale recordar que este estudio merece ser replicado para los demás grupos de la tipología presentada en este artículo (cuadro 1).

Por último, es preciso tener en mente que el proyecto AIM no constituyó el foco de nuestro análisis. Nuestro objetivo es, a partir de un tipo específico de agentes de rendición de cuentas social que participan en el proyecto, conocer la forma como esas instituciones están conectadas entre sí y con los otros mecanismos de

control. ¿Que otros vínculos establecen aparte de lo promovido por el AIM? ¿Qué interacciones privilegian: hacia adentro o hacia afuera de su grupo? ¿Se confirmaría la centralidad de los mecanismos horizontales en la política de rendición de cuentas tal como se destaca en buena parte de la bibliografía sobre el tema?¹

La aproximación propuesta en este artículo procura contribuir al debate problematizando e investigando los aspectos relacionados a la política de la rendición de cuentas. Asumimos que la eficiencia de los mecanismos de control de la política no se puede comprender del todo sin que se considere la necesidad de interacción entre los diferentes actores que pretenden ejercer ese control. Denominamos dimensión relacional de la política de rendición de cuentas a la necesidad de interacción para tener eficiencia en el control de la política.

Con todo, en esa primera aproximación del tema nos limitamos a describir y analizar las relaciones de un grupo específico de agentes de la dimensión social de la rendición de cuentas. Mostraremos que para que las organizaciones civiles actúen en el control de la política es indispensable la interacción con los demás agentes de la política de rendición de cuentas que trabajan en otras dimensiones y con los cuales deben intercambiar determinados recursos que posibilitan las iniciativas de control de la política. En ese sentido, la interacción de esas organizaciones con actores estatales especializados en la cuestión del control y de la transparencia pública, resulta esencial para el acceso a información necesaria para la práctica de la rendición de cuentas.

En la primera sección, presentamos el desplazamiento del enfoque de la eficiencia de los mecanismos de control de la política en dirección al enfoque de la interacción entre ellos. En la segunda sección, construimos una tipología de los agentes sociales de la rendición de cuentas, teniendo a la vista su relación con el Estado (aprobados o no) y su forma de actuación (continua o intermitente). En la tercera sección, presentamos los procedimientos metodológicos aplicados para la elaboración de los datos levantados. En seguida,

¹ El proyecto AIM es una iniciativa del Instituto de Fiscalización y Control y de la ONG Amarribo. Para más información véase <http://www.adoteummunicipio.org.br/> y <http://www.ifc.org.br/projeto/index.php>

las cuestiones discutidas en el plano teórico se investigan empíricamente. El estudio destaca las características de la red social construida, su morfología, de manera que arroja nueva luz sobre el papel de los actores sociales en el control de la política. Las consideraciones finales destacan los principales hallazgos de la investigación.

RENDICIÓN DE CUENTAS: DE LA EFECTIVIDAD A LA INTERACCIÓN

En general, la bibliografía sobre la política de rendición de cuentas en América Latina ha intentado comprender las razones de la fragilidad de tales mecanismos en esa región, siempre investigando sus dimensiones aisladamente.² Se ha gastado mucha tinta discutiendo si la falta de control sobre los representantes de los Estados latinoamericanos, electos o no, se debía a la ineficiencia de los mecanismos verticales u horizontales. Comúnmente se destacaron aspectos de la cultura política local y déficits institucionales para explicar el relativo fracaso de los mecanismos de control de la política en América Latina. Shuggart, Moreno y Crisp³ destacan, por ejemplo, que en virtud del mal funcionamiento de los mecanismos verticales de control (las elecciones) los intereses presentes en esas sociedades no alcanzan la dimensión horizontal de la rendición de cuentas, lo que explicaría la fragilidad de la rendición de cuentas horizontal en la región. O'Donnell,⁴ por su parte, destaca que la deficiencia de los mecanismos horizontales en la región se debe a un proceso histórico en el cual hubo acentuada

² O'Donnell ("Accountability horizontal e novas poliarquias", *Lua Nova* [São Paulo], núm. 44, 1998, pp. 27-54) acuñó la distinción clásica entre las dimensiones horizontal y vertical de la rendición de cuentas. La primera remite a la existencia de agencias estatales y órganos estatales legalmente instituidos para fiscalizar y, a veces, castigar a los representantes del Estado. La segunda se caracteriza como un conjunto de acciones civiles "con referencia a aquellos que ocupan posiciones en instituciones del Estado, electos o no" (p. 28).

³ Soberg Shuggart, Erika Moreno y Brian Crisp, "*The Accountability Deficit in Latin America*", en Scott Mainwaring y Christopher Welma, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁴ "Accountability horizontal e novas poliarquias".

identificación de la democracia con las elecciones. Así, se formó en América Latina una concepción de autoridad política opuesta a los componentes liberales y republicanos. Esta denominada concepción delegativa está basada en la creencia de que una vez electo el representante, junto con sus colaboradores, puede actuar libremente para proporcionar el bien del aparato político según lo entienda. En ese contexto, los mecanismos horizontales de la rendición de cuentas encuentran mayores dificultades para operar en la región. En general, esos argumentos destacan la dimensión vertical como un problema para el funcionamiento de los mecanismos horizontales de control, sea porque funcionan adecuadamente, sea para crear una base de legitimidad para que los representantes electos actúen según se entienda “bien común”.

Peruzzotti y Smulovitz⁵ hicieron una importante contribución al debate cuando formularon el concepto de “*accountability* social”, que destaca un conjunto de acciones de movimientos sociales, redes de ONG y escándalos mediáticos que buscan exigir y monitorear la legalidad de las acciones de los Estados en América Latina. Los autores notaron en ese fenómeno una forma alternativa de ejercicio de rendición de cuentas que venía pasando desapercibida en los estudios sobre el tema. Además de recuperar la idea de una sociedad civil organizada y activa, el constructo reunió en un conjunto de actores y acciones que comparten características comunes y representan un importante componente de la vida democrática en las tentativas de controlar a la clase gobernante.

La introducción del nuevo concepto, entre tanto, no alteró la tónica de la discusión. La cuestión de la efectividad de la política de rendición de cuentas mantuvo su centralidad. No se reparó en el problema de la interacción entre los agentes de la rendición de cuentas, esto es, no se problematizó la dimensión relacional de esa política. El debate siguiente cuestionó la importancia de los mecanismos sociales en la política de la rendición de cuentas, destacando principalmente la fragilidad de sus iniciativas en el sentido de im-

⁵ “Accountability social: la otra cara del control”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial SRL, 2002.

ner sanciones a los transgresores. Sin garantías de ocasionar consecuencias punitivas —elemento sobrevalorado en la bibliografía sobre rendición de cuentas—, las acusaciones que recayeron sobre los mecanismo sociales los delataron como una forma de control meramente decorativa. Con todo, los adeptos del concepto respondieron esas críticas señalando la capacidad de los mecanismos sociales para producir costos de reputación, activar mecanismos horizontales y sonar las alarmas electorales. Todo el debate estaba orientado a la validación de las acciones promovidas por los mecanismos sociales como una forma de control de la política.

O'Donnell⁶ ofrece nuevas contribuciones al debate. En primer lugar, estableció la distinción entre agencias de *balance* y las *asignadas* que operan la dimensión horizontal de la rendición de cuentas.⁷ En el primer caso, se destacan las acciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;⁸ en el segundo, se resaltan las agencias y órganos públicos “legalmente encargados de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales”.⁹

⁶ “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 14, 2001, pp. 7-31.

⁷ [*Balance* y *asignadas*, en español en el original. N. del T.] El primer término se refiere a las instituciones directamente asociadas al problema de la división de los poderes y, consecuentemente, al sistema de freno y contrapesos. El segundo alude a agencias estatales especializadas a las cuales se *asignó* principalmente el papel de controlar la gestión pública. Así, se buscó diferenciar tales agencias en función de su especialización en la cuestión del control de la gestión pública.

⁸ Para O'Donnell (“Accountability horizontal...”, p. 19) la rendición de cuentas horizontal del balance sufre al menos de cuatro limitaciones. Sus intuiciones 1) “tienden a actuar de manera muy relativa e intermitente”; 2) tienden a actuar de forma dramática, lo que crea conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales; 3) generalmente, las acciones promovidas se perciben motivadas por razones partidarias; y 4) “debido a sus propias funciones específicas y, consecuentemente, al foco de atención de sus líderes, las instituciones de balance son un instrumento de control tosco para la complejidad creciente de las agencias estatales y sus políticas”. Se puede aún agregar una quinta limitación: la baja credibilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial ante los ciudadanos.

⁹ “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, p. 19. En este estudio consideramos en Brasil instituciones como: Contralo-

La segunda contribución de Guillermo O'Donnell fue lanzar las bases para un enfoque de interacción entre los diferentes mecanismos de rendición de cuentas al destacar la importancia de la interacción entre los mecanismos horizontal, vertical y social. A grandes rasgos, el enfoque de la interacción presupone que los agentes de la dimensión social de la rendición de cuentas “proporcionan información crucial, apoyos e incentivos políticos para las difíciles batallas que las agencias de rendición de cuentas horizontal pueden tener que emprender contra poderosos transgresores o corruptos”;¹⁰ en cuanto a la disponibilidad de las agencias horizontales puede animar la toma de acciones de rendición de cuentas social. En el enfoque de la interacción, los aspectos que dificultan el ejercicio de la política de rendición de cuentas no están asociados directamente a las dimensiones aisladas de sus mecanismos, sino a la falta de interacción entre ellos. A esa luz, el aumento de la eficiencia de la política de rendición de cuentas está relacionado a la interacción entre los agentes de las diferentes dimensiones. Entonces, se hace relevante identificar y estudiar patrones de relaciones establecidas entre los agentes de rendición de cuentas de las diferentes dimensiones.

DESAGREGAR LA DIMENSIÓN SOCIAL: CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS DE AGENTES SOCIALES

¿Quiénes son esos agentes? Además de aquellos de tipo horizontal de balance y horizontal especializados, para seguir la tipología de

ría General de la Unión, Tribunales de Cuentas, Ministerio Público, Policía Federal, etc. O'Donnell destaca algunas ventajas de este tipo de agencia en relación a las instituciones de balance. Agencias especializadas por ser proactivas y continuas pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan. Estas invocan criterios profesionales en sus acciones y, así, se resguardan de motivaciones partidarias y políticas. Como resultado del hartazgo de profesionalismo y de su actuación continua, las mismas serían capaces de examinar complejas cuestiones de políticas estatales. El desarrollo de esa nueva institucionalidad contribuye a un mejor desempeño de la rendición de cuentas horizontal y, en cierto sentido, para la superación de los problemas causados por las concepciones delegativas.

¹⁰ O'Donnell, “*Accountability* horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, p. 22.

O'Donnell,¹¹ debemos considerar los diversos actores presentes en la dimensión social. Es preciso resaltar que la multiplicidad de actores en esta dimensión ofusca las jerarquías e intenciones presentes.¹² Como consecuencia, los análisis a esa luz quedan limitados por naturaleza, pues serán incapaces de percibir los intereses particulares de los agentes de rendición de cuentas social. Al agregar varios agentes sociales en una misma categoría, no se presta atención a las negociaciones de intereses entre pares o con agentes de otras dimensiones. Tampoco se discute la importancia relativa de algún otro agente social en la organización de las acciones emprendidas conjuntamente. He aquí una contribución importante que puede ser alcanzada por la perspectiva de la interacción.

Para avanzar en esa dirección, en este estudio ofrecemos una tipología que ayuda a entender la diversidad de actores y de estrategias que el concepto reúne. Partimos de los argumentos de Perruzzotti.¹³ Cuando identifica tipos y estrategias de los agentes que operan en la dimensión social de la rendición de cuentas. En primer lugar, se destacan los movimientos sociales, con un carácter más contingente y puntual. El segundo tipo de actor posee una naturaleza perenne. Se trata de asociaciones civiles altamente profesionalizadas, muchas veces creadas a partir de los movimientos sociales. Por su parte, el tercer actor involucrado en los procesos de rendición de cuentas social son los medios de comunicación independientes, en especial los de carácter de investigación. Ese actor se distingue de los agentes anteriores por el hecho de que no

¹¹ *Loc. cit.*

¹² Esa es una cuestión que merece atención especial. En Brasil, algunos investigadores realizan esa discusión indirectamente al analizar el carácter plural de la sociedad civil. Véase en especial Adrián Gurza Lavalle, Graziela Castello y Renata Mirandola Bichir, "Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis", versión preliminar, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo, septiembre de 2006. También: Marcelo Kunrath Silva, "Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional", *Sociologias* (Porto Alegre), año 8, núm. 8, 2006, pp. 156-179.

¹³ "A política de *accountability* social na América Latina", en Enrique Perruzzotti, Márcio Simeone y Miguel Arroyo, *Sociedade civil e participação*, Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Belo Horizonte, UFMG, 2009.

se organiza en el campo del asociacionismo civil. Se considera a los medios ya como posibles aliados de los actores sociales, ya como los responsables para realizar investigaciones y denuncias.

Las acciones de esos actores, en muchos casos, presuponen interacciones entre ellos, en las cuales se intercambian, sobre todo, apoyos a las actividades promovidas. Peruzzotti argumenta que aunque los movimientos sociales, generalmente, inicien sus acciones localmente, tienden a expandir su área de influencia con el apoyo de asociaciones civiles. También se debe considerar la relación de esos actores con los medios, a través de los cuales buscan aumentar el alcance de sus iniciativas. En relación a las estrategias de esos actores, Peruzzotti destaca las estrategias jurídicas, mediáticas y de movilización, las cuales se realizan a partir de la interacción entre esos tres tipos de actores.

La estrategia jurídica remite a la interacción con las agencias especializadas de control. Ésta se caracteriza por la formulación de demandas y denuncias directamente al poder judicial. Mientras tanto, se trata de una interacción de vía única en la que los agentes sociales serían los activadores de los mecanismos horizontales. La estrategia mediática se centra en la exposición y denuncia pública de conductas inadecuadas por medio de los medios de comunicación. Su ventaja se encuentra, principalmente, en la capacidad de generar una agenda pública que puede influir en los funcionarios públicos, acelerar decisiones y condenar transgresores de la ley. Ya en la estrategia de movilización, las acciones remiten a la realización de protestas y manifestaciones que buscan llamar la atención hacia los problemas que quieren combatir. Su éxito se manifestaría en la capacidad de garantizar atención pública a reclamos particulares.

Aunque los argumentos de Peruzzotti remitan al enfoque de la interacción, su perspectiva tiene menor alcance que la formulación de O'Donnell, pues no destaca la necesidad de interacción de los agentes sociales con los agentes horizontales de balance; incluso, cuando formula la relación con las agencias especializadas, toma a los agentes sociales como activadores de los mecanismos horizontales. Además de eso, la dimensión de la eficacia sobresale en los argumentos. Esto es, no se resalta la interacción como una

variable necesaria para el éxito de las acciones de rendición de cuentas independiente del tipo de agente, pero sí como una consecuencia de las acciones de los agentes sociales, que establecen sus interacciones para alcanzar sus objetivos.

En nuestra tipología de los agentes sociales de la política de rendición de cuentas, vamos a considerar la naturaleza de esos actores, si poseen una actuación intermitente o continua, como hace Peruzzotti. A la vez, la segunda dimensión de la tipología se apoya en la relación de esos actores con el Estado. La selección de esa dimensión implica que muchas organizaciones civiles, especialmente en Brasil, poseen una relación fuerte con el Estado. En algunos casos, los agentes sociales pueden recibir un sello de validación de los órganos estatales.¹⁴ Esto significa que el Estado, por medio de sus representantes, establece y busca garantizar el funcionamiento de mecanismos sociales de control de la política. Es el caso, por ejemplo, de los consejos gestores de políticas, presupuestos participativos, conferencias, etcétera, en Brasil. Argumentamos sobre la necesidad de separar esos actores en una tipología, pues se trata de un tipo de relación que afecta significativamente las selecciones de las organizaciones civiles. Mientras tanto, otros mecanismos de rendición de cuentas social se establecen y se mantienen por iniciativa de sus miembros, sin que sea necesario el respaldo o *sello* de los órganos estatales. Esas organizaciones están en mejores condiciones para relacionarse con los agentes de la dimensión horizontal.

La combinación de ambas dimensiones (naturaleza del agente y relación con el Estado) resulta en la elaboración de una tipología capaz de identificar cuatro grupos de agentes de rendición de cuentas social, que son: 1) los que *no reciben el sello* del Estado y actúan en forma *continua*; 2) los que *no reciben sello del Estado* y actúan de forma *intermitente*; 3) los que son *apoyados por el aparato estatal* y

¹⁴ Es decir, un apoyo que consiste en la emisión de un *sello* [port. *chancela*] de autenticidad, o marca de agua especial, que confiere el *más alto grado de validación*, seguridad y personalización de los documentos, tornándolos válidos ante los órganos que los analizarán posteriormente. Al clasificar de esa forma la relación de los mecanismos sociales con el Estado, se procuró destacar la dependencia de algunos de algunos de ellos en su instalación y funcionamiento.

actúan de forma *continua*; 4) los que son *apoyados por el aparato estatal* y actúan de forma *intermitente*. El cuadro 1 clasifica y ejemplifica los tipos de agentes de los mecanismos de rendición de cuentas social dentro de una tipología propuesta con realce para aquellos investigados en este trabajo.

CUADRO 1
Tipos de mecanismos de rendición de cuentas social

		¿Posee sello estatal?	
		No	Sí
Actúa de forma...	Continua	Monitoreo Ciudadano: ONG, proyectos, redes, foros y movimientos especializados en el combate al mal uso del dinero público (combate la improbidad administrativa y la corrupción)	Procedimiento administrativo; forma de co-gobierno (ej.: consejos gestores de política).
	Intermitente	Protesta; periodismo de investigación; prensa; asociaciones de barrio y de colonos; asociaciones y federaciones comerciales; sindicatos; asociaciones profesionales; otras ONG y movimientos sociales; instituciones de apoyo.	Co-producción (ej.: presupuesto participativo, conferencia, audiencia pública); democracia directa; universidades

Fuente: Ribeiro, 2011. Elaboración propia.

Con base en esa tipología y en la discusión presentada, aplicaremos el enfoque de la interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas. Eso significa que nuestro interés está en las estrategias de relación de los agentes de rendición de cuentas, en especial de aquellos que actúan en la dimensión social. No analizamos, en este artículo, el desempeño de cada mecanismo aisladamente. Asumimos que la eficiencia de los mecanismos se afecta por las relaciones que establecen entre sí, pero no examinamos

aquí esa hipótesis. En este estudio exploratorio, nos limitamos a investigar el patrón relacional de un tipo específico de agente de rendición de cuentas social, a fin de encontrar sus preferencias relacionales. Consideramos que la dimensión relacional de la política de rendición de cuentas exige que las acciones desarrolladas para el control de la política se estructuran mediante las interacciones de los diferentes mecanismos. Esas interacciones son las vías por donde ocurren intercambios de recursos que, a pesar de no garantizar el éxito de las acciones, son indispensables para que ellas suceden. De esta manera, procuramos investigar si el patrón relacional de las organizaciones civiles investigadas involucran agentes de diferentes dimensiones de la política de rendición de cuentas; también intentamos analizar de qué forma los diferentes agentes se insertan en esa red. Se trata, por lo tanto, de un estudio exploratorio y descriptivo. No pretendemos examinar una hipótesis, pero sí conocer cómo se configura el dominio de la red de organizaciones civiles involucradas en el monitoreo ciudadano en un caso específico: el proyecto Adopte Un Municipio.

METODOLOGÍA

Para aplicar el enfoque de la interacción en el estudio de la política de rendición de cuentas, empleamos las técnicas de Análisis de Redes Sociales. Estudiamos las interacciones de organizaciones civiles que desarrollan acciones de fiscalización y promoción de la transparencia en la gestión pública sin el apoyo (*sello*) del Estado y de forma continua. De acuerdo con nuestra tipología, esas organizaciones se clasifican como *agentes de monitoreo ciudadano* (cuadro 1). Aunque algunas organizaciones se involucren en otros temas, todas las instituciones que participaron en la investigación declararon tener el control de la administración pública como una de sus líneas de acción centrales, cuando no exclusiva. Durante el periodo de realización de la investigación, las organizaciones civiles entrevistadas eran parte del proyecto Adopte Un Municipio (AIM), cuyo foco es incentivar la creación o asesorar organizaciones no gubernamentales que actúen como agentes locales preocupados

por desarrollar acciones de fiscalización de la gestión pública municipal. Ante la imposibilidad de identificar y entrevistar a todos los agentes de monitoreo ciudadano activos en Brasil, optamos por seleccionar organizaciones civiles que están asociadas al proyecto AIM. Entendemos que el hecho de que las organizaciones pertenezcan a un mismo proyecto podría conducir las a intensificar las relaciones entre sí. Si ese evento se confirmase, las posibilidades de encontrar otros agentes de rendición de cuentas en la red sería menor. En el caso contrario, tendríamos una razón más para sugerir que las acciones relacionadas a la política de rendición de cuentas necesitan más interacciones de aquellas establecidas entre agentes de la misma dimensión.

Los datos presentados aquí fueron recolectados entre el 8 de marzo y el 18 de abril de 2011. Se envió por correo electrónico un cuestionario a las instituciones del proyecto AIM. Remitimos 112 cuestionarios a sendas instituciones que constaban como participantes del proyecto AIM en ese momento. Reenviamos los cuestionarios en diferentes intervalos de tiempo; a partir del segundo envío, las organizaciones fueron contactadas, también, vía telefónica. Sólo en cinco casos no fue posible entrar en contacto con las organizaciones civiles. Durante el periodo de recopilación de datos, descubrimos que, en ese momento, diecinueve instituciones habían sido desactivadas o habían desistido de las iniciativas de monitoreo ciudadano.¹⁵ Entonces, quedaron 88 posibles participantes. De este número, 44 instituciones (50% del público potencial), a pesar de responder positivamente nuestro contacto electrónico y telefónico, no devolvieron el cuestionario resuelto. El otro 50% respondió la encuesta. Nuestro universo, entonces, fue de 44 organizaciones civiles, lo que generó una red de 197 instituciones.¹⁶

¹⁵ El miedo y las amenazas contra la vida de los participantes de las instituciones fueron motivos para el cierre de algunas ONG.

¹⁶ Considerando que la participación es voluntaria, fue imposible superar el número de respuestas alcanzado luego de varias tentativas vía electrónica y telefónica. Para garantizar que los resultados de nuestro análisis no se afectasen por esa limitación, tuvimos el cuidado de verificar, con la técnica de *bootstrapping* y permutaciones aleatorias de las relaciones observadas, la validez de la red descrita. En otras palabras, buscamos tener certeza de que la estructura de relaciones

Como el foco de la investigación era el patrón de relaciones de las instituciones de monitoreo ciudadano del proyecto AIM, no enviamos el cuestionario a las otras organizaciones que aparecieron en la red.

En el cuestionario propusimos cuatro “generadores de nombres” que permitieron identificar las relaciones de las organizaciones civiles participantes en relación a cuatro tipos diferentes de recursos, a saber: reconocimiento, apoyo técnico, divulgación de noticias / acción y obtención de información. Pedimos a los representantes de las organizaciones que identificaran hasta a tres principales instituciones (civiles o estatales) con las cuales la organización de la que formaban parte mantenía relaciones para obtener cada uno de los cuatro recursos.¹⁷ Por medio de esa técnica reconstruimos las relaciones de las organizaciones participantes. La suma de las cuatro relaciones resultó en una red completamente conectada; ésta recibió el nombre de *red de acción de monitoreo ciudadano*. La describimos en la sección que prosigue.

que encontramos no fuera obra de la casualidad. Sobre esta prueba véase la nota 30. Vale destacar que hasta ahora no ha habido sesgo para inducir las respuestas de las organizaciones de la red; los encuestados tuvieron libertad para indicar sus principales asociados en relación a cada recurso investigado. Hemos observado que ninguna de las organizaciones que no respondieron a la investigación fueron mencionadas por sus pares. De haber sucedido los casos mencionados, se afectarían nuestros resultados.

¹⁷ En relación al recurso de “reconocimiento”, se solicitó a cada encuestado que indicara las instituciones con las cuales su institución ya mantenía relaciones con el objetivo de promover el control de la administración pública. En lo que se refiere al recurso “apoyo técnico”, solicitamos nombres de instituciones con las cuales hubieran establecido algún tipo de colaboración técnica. Para el recurso “divulgación de noticias” se preguntó el nombre de instituciones a las que recurrían para divulgar noticias sobre las acciones que promovían con el fin de establecer control sobre la administración pública. En cuanto al recurso: “obtención de información”, preguntamos sobre las instituciones que buscaban o consultaban para obtener informaciones relevantes para establecer el control sobre la administración pública. También investigamos el origen de los lazos entre las organizaciones civiles.

LA RED DE ACCIÓN DE MONITOREO CIUDADANO

La red de acción de monitoreo ciudadano del proyecto AIM¹⁸ es un constructo, una representación de las cuatro relaciones representadas. La tabla 1 muestra la correlación entre las cuatro relaciones y entre ellas y el constructo de la red de acción. El sentido positivo de la correlación indica que mantener relación en una red está asociado a tener relación con el mismo actor en otra red. Una asociación de esa naturaleza muestra que las relaciones se refuerzan; con ello, podemos considerarlas en su conjunto. La última línea de la tabla muestra que todas las relaciones componentes están fuertemente ligadas con el constructo; esto refuerza su validez en cuanto que indicador de un mismo fenómeno. Asumimos que la política de rendición de cuentas es bastante compleja y que sus agentes interactúan por diversas razones. A su vez, eso no significa, en relación a los recursos investigados aquí que un único tipo de actor retenga el monopolio. Como veremos en el análisis de las cuatro relaciones separadas, algunos agentes poseían ciertas ventajas, pero éstos no se presentan como controladores exclusivos de los recursos que investigamos. Inicialmente, analizamos la red de acción considerando los cuatro recursos que en ella circulan al mismo tiempo, pues nuestro interés principal fue identificar las interacciones de los agentes de monitoreo ciudadano con los demás actores de la política de rendición de cuentas.

La red de monitoreo ciudadano se compone por 197 actores y posee densidad de 1.13%. Verificamos la presencia de 443 relaciones, las cuales iniciaron, principalmente, a partir de participación en seminarios, cursos, manifestaciones, encuentros relacionados al tema del control de la administración pública y por afinidades temáticas. En raros casos las relaciones entre los miembros de la red fueron estructuradas a partir de lazos de amistades o lazos formales como contratos y convenios

¹⁸ La frontera de la red se definió por la estrategia nominalista. Esto es, inserción en la red no supone que sus actores sean conscientes de una actuación en red.

TABLA 1
Correlaciones entre redes componentes y red de acción¹⁹

	Reconocimiento	Apoyo	Divulgación	Obtener información	Red de acción
Reconocimiento	1	0.44	0.38	0.31	0.75
Apoyo	0.44	1	0.33	0.45	0.77
Divulgación	0.38	0.33	1	0.28	0.69
Obtener información	0.31	0.45	0.28	1	0.69
Red de acción	0.75	0.77	0.69	0.69	1

Fuente: Ribeiro, 2011. Elaboración propia. Datos de investigación.

La red de monitoreo ciudadano se compone de 197 actores y posee densidad de 1.13%. Verificamos la presencia de 443 relaciones, las cuales iniciaron, principalmente, a partir de participación en seminarios, cursos, manifestaciones, encuentros relacionados al tema del control de la administración pública y por afinidades temáticas. En raros casos las relaciones entre los miembros de la red fueron estructuradas a partir de lazos de amistades o lazos formales como contratos y convenios

En la red mapeada, algunos actores centran las relaciones a su alrededor.²⁰ En ese sentido, se destacan la ONG Amarribo y el Instituto

¹⁹ ¿Por qué acreditar que tales correlaciones no son producto del azar? En análisis de redes, las pruebas estadísticas se basan en enfoques numéricos alternativos para calcular patrones erróneos, siendo los más sólidos el *bootstrapping* y las permutaciones aleatorias. Esos enfoques emplean métodos de simulación para calcular distribuciones de muestras aleatorias directamente de las redes observadas. Se realizan cientos o miles de ensayos calculando la media de las estadísticas de esas muestras. Los resultados revelan la probabilidad de los valores observados repetirse aleatoriamente. El presupuesto es que si la medida calculada para red observada no fuera producto de la casualidad, ella será diferente de la media calculada para las muestras aleatorias. En cuanto a la correlación entre las redes mapeadas en la investigación, la prueba mostró la inexistencia de correlación semejante a las observadas entre las muestras aleatorias, validando los valores observados.

²⁰ El impacto de la centralidad de esos actores en la interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas será retomado adelante.

de Fiscalización y Control (IFC) entre los agentes de la rendición de cuentas social. Esos actores recibieron respectivamente 27.27 y 17.06% de los 176 vínculos posibles. Entre los órganos del Estado, el Ministerio Público (MP) recibió 31.25%; la Contraloría General de la Unión (CGU), 20.45%; y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), 7.39% de los lazos posibles, todos agentes especializados de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas.²¹

Los datos iniciales revelan la importancia de los mecanismos horizontales del tipo especializadas en relación a los mecanismos de balance. Por otro lado, revelan que los argumentos sobre la centralidad de los mecanismos horizontales de la rendición de cuentas deben compensarse por la posición de algunos agentes de la dimensión social. La tabla 2 muestra la evaluación media realizada por los entrevistados sobre la capacidad de contribución de las instituciones enlistadas en el control de la administración pública.²² Verificamos que entre las instituciones con media por encima de cinco puntos están los agentes de la dimensión social y dos actores especializados de la dimensión horizontal.²³

La centralidad de las agencias especializadas puede relacionarse a las condiciones favorables en que operan. Las ventajas de esos agentes en relación al tipo de balance, destacadas arriba,²⁴ parecen

²¹ Para llegar a los porcentajes citados, dividimos las relaciones observadas de cada actor (las veces que el actor fue citado) por 176, que corresponde al número de relaciones posibles (44 [número de organizaciones entrevistadas] por 4 [número de relaciones posibles con un mismo actor]). Se multiplicó el resultado final por 100.

²² Preguntamos: “Existen hoy en Brasil varias instituciones que pueden contribuir para el control de la administración pública en su municipio. En una escala donde cero (0) quiere decir *no contribuí* y diez (10) *contribuí mucho*, en su opinión, ¿cuánto contribuye cada una de las instituciones de abajo para ese tipo de control? (Anote cuánto contribuye en cada espacio correspondiente)”.

²³ Sobre este punto, vale destacar un logro al aplicar el análisis de redes sociales. El análisis de la tabla 2 tiende a sugerir una mayor intensidad de relaciones entre las organizaciones civiles, en primer lugar, y de esas con las agencias especializadas, en segundo lugar. Todavía, como veremos, el análisis de red permitió identificar un patrón de relaciones en el cual las interacciones con agencias especializadas fueron realizadas con mayor intensidad.

²⁴ Véase la nota 8.

reflejarse en el campo relacional mapeado. Es necesario recordar que tales mecanismos son aquellos activados por los agentes de rendición de cuentas social cuando escogen actuar con estrategia jurídica. Con la encuesta identificamos que en más de 92% de los casos ya ocurrió la opción por tal estrategia. Los entrevistados dijeron que sus organizaciones ya presentaron denuncias o elaboraron peticiones al Ministerio Público o a Tribunales de Cuentas, instituciones centrales en la red de acción de monitoreo ciudadano.

TABLA 2
Evaluación media de la contribución de las instituciones listadas
para el control de la administración pública (combate a la
corrupción y la improbidad administrativa)

	Media
1. ONG cuyo tema es el control de la administración pública	7.66
2. Otras ONG que trabajan con otros temas	4.02
3. Movimientos sociales (de mujeres, raza, etc.)	4.09
4. Ministerio Público	6.32
5. Contraloría General de la Unión (CGU)	5.93
6. Policía Federal	5.55
7. Las elecciones	3.05
8. Tribunales de Cuentas	4.20
9. Consejos / Conferencias de políticas / OP	3.73
10. Poder legislativo	2.14
11. Poder ejecutivo	1.98
12. Partidos políticos	1.39

Fuente: Ribeiro, 2011. Datos de investigación.

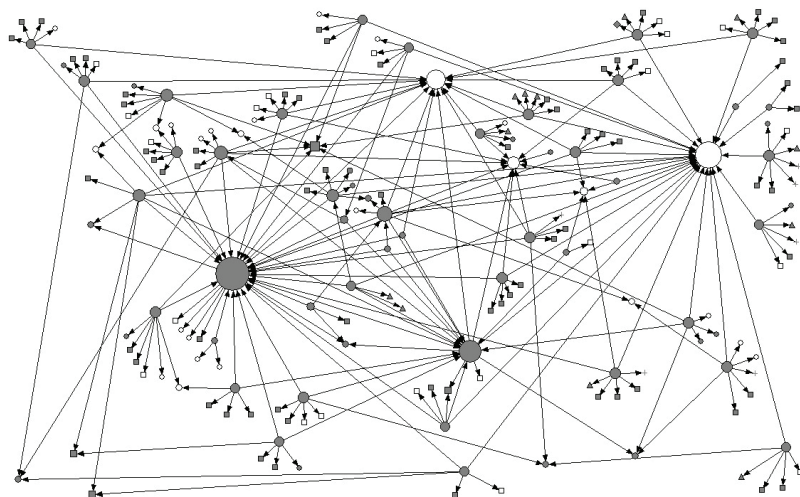
MORFOLOGÍA DE LA RED DE ACCIÓN DE MONITOREO CIUDADANO

La figura 1 representa gráficamente la red de acción de monitoreo ciudadano. Las formas distinguen los puntos de la red por tipo de mecanismos y dimensión de la rendición de cuentas. El tamaño de los puntos distingue el grado de centralidad de los

actores.²⁵ Las formas geométricas blancas representan los mecanismos de la dimensión horizontal; las formas grises, la dimensión social. Los círculos grises señalan los agentes de rendición de cuentas social que actúan continuamente y sin sello del Estado en las acciones de monitoreo ciudadano. Al observar la figura 1 confirmamos que la política de rendición de cuentas se realiza mediante la relación entre los diversos agentes. Los intercambios en la red mapeada acontecen entre los actores de las diferentes dimensiones (horizontal y vertical social). La multiplicidad de combinaciones geométricas de la red expresa la diversidad de relaciones de las organizaciones investigadas. La figura confirma la importancia de los actores del tipo *especializada* (círculo blanco). Se

²⁵ Utilizamos el término “centralidad” para expresar la importancia de diferentes agentes de la política de rendición de cuentas. Al analizar nuestros datos, empleamos, inicialmente, la media de las valoraciones realizadas por los entrevistados sobre la capacidad de contribución de las instituciones enlistadas en el control de la administración pública. Es decir, buscamos medir el prestigio de los diferentes tipos de agentes (tabla 2). A partir de ese punto, continuamos utilizando el término “centralidad” para expresar el prestigio de los actores en la red mapeada. A su vez, ese prestigio pasa a ser medido según el grado de centralidad de entrada (*indegree*); o sea, el número de veces que un actor fue mencionado. La red mapeada no presenta ninguna limitación para el uso de esa medida. Desde el punto de vista técnico, consultamos diferentes manuales de análisis de redes sociales sobre el tema (Stanley Wasserman y Faust, Katherine, *Social Network Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Robert Hanneman y Mark Riddle, “Introduction to Social Network Methods”, 2005, en <http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/>; Nooy Wouter y Mrvar, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011). Trabajamos con el universo relacional en el cual hay restricciones para otros tipos de centralidad, tales como la centralidad de salida (*outdegree*), de intermediación (*betweenness*) y de proximidad (*closeness*). En el primer caso, sabemos que la centralidad de salida no hace sentido para un generador de nombres que limita la posibilidad de que los actores sean mencionados. Ya las otras medidas citadas no pueden utilizarse en la red debido a la presencia de actores que no fueron entrevistados en la estructura. Reconocemos que ese aspecto afecta el grado de centralidad *indegree*. A la vez, nuestro enfoque se ocupa de identificar el prestigio de los actores a partir de la perspectiva de los agentes de monitoreo ciudadano que participaron de la investigación. Así, no hay problemas en utilizar ese indicador para hablar de centralidad de los actores en la red.

FIGURA 1
Sociograma de la red de acción de monitoreo ciudadano*



Fuente: Ribeiro, 2011. Elaboración propia. Datos de la investigación.

* El anexo 1 enlista ejemplos de cada tipo de actor representado en la red.

Formas y colores del sociograma conforme tipologías del capítulo 1:

Círculo blanco: agentes del tipo especializadas.

Cuadrado blanco: agentes de tipo balance.

Círculo gris: agentes sociales de actuación continua / sin sello del Estado.

Cuadrado gris: agentes sociales de actuación intermitente / sin sello del Estado.

Triángulo gris: agentes sociales de actuación continua / con sello del Estado.

Rombo gris: agentes sociales de actuación intermitente / con sello del Estado.

Cuadrado gris con aristas redondeadas: organizaciones internacionales.

Cruz: actores no identificados en relación a la política de rendición de cuentas.

observa que en algunos casos ellos son mediadores potenciales²⁶ que garantizan la conexión entre algunas organizaciones en la

²⁶ *Potenciales* porque las actitudes y comportamientos de esas instituciones no fueron investigados, en relación a los demás mecanismos de control de la política.

red. Por ejemplo, en el ángulo superior derecho de la figura se puede observar cómo una agencia especializada (CGU) es responsable de conectar un grupo de agentes de monitoreo ciudadano y sus subredes locales a la red total. Además, se percibe que instituciones del tipo de balance (cuadrado blanco) se insertan en el universo de relaciones vía la periferia de la red; esto sucede por medio de lazos con organizaciones civiles específicas. Los agentes de balance de dimensión horizontal no poseen centralidad relevante en la red mapeada.

Nuestras primeras observaciones colocan en primer nivel los límites del abordaje de la efectividad. Mostramos hasta aquí que el ejercicio de la rendición de cuentas es una tarea que más allá de ser multidimensional se realiza en la interacción entre sus diferentes agentes. Entonces, reforzamos los argumentos en favor de la perspectiva de la interacción y sugerimos que las investigaciones sobre funcionamiento adecuado de los mecanismos de fiscalización de gestión pública no pueden prescindir de investigar los intercambios sociales realizados entre los diversos actores empeñados en esa actividad.

Más allá de eso, en la red de acción de monitoreo ciudadano mapeada, los actores destacados como centrales no representan la única estrategia de relaciones de otros agentes. Podemos observar en la red que los actores periféricos mantienen relaciones con agentes locales de la política de rendición de cuentas. En general, se destacan las relaciones mantenidas con los tribunales de cuentas estatales, la prensa local, los consejos gestores, los poderes legislativo y ejecutivo locales. Esas interacciones, que en la figura 1 pueden observarse en las formas equivalentes al “dibujo de una pata de gallo”, son el canal principal de entrada en la red de las instituciones de balance de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas. Ese hallazgo es relevante por indicar que las acciones de rendición de cuentas social, especialmente del tipo de monitoreo ciudadano, dependen bastante de iniciativas particulares y de la interacción con los actores locales. Sugiere que la interacción local entre los mecanismos de control es tan relevante como interactuar con los actores centrales.

TIPOS DE RELACIONES, POSICIONES Y PAPELES DE LOS AGENTES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Considerando los hallazgos mencionados, buscamos investigar si el tipo de relación que compone la red de acción afecta de manera distinta las posiciones y, consecuentemente, los papeles desempeñados por los agentes de la política de rendición de cuentas en el universo de relaciones investigado. Procuramos saber si las agencias especializadas son siempre centrales para todos los recursos considerados aquí; igualmente, si los intercambios dentro y entre grupos poseen el mismo patrón identificado, o si, por el contrario, para cada tipo de recurso las redes asumen configuración particular.

Los resultados alcanzados ofrecieron indicios sobre la forma de realización de los tres aspectos de la política de rendición de cuentas (información, justificación y castigo).²⁷ Estos parecen depender de diferentes estrategias de relacionarse de sus agentes. En ese sentido, procuramos investigar si el patrón de interacción entre los tipos de mecanismos variaba de acuerdo con los tipos de recursos intercambiados en la red. Los primeros hallazgos se presentan en la figura 2; allí se representan los patrones de interacción para cada tipo de relación que compone la red de acción analizada más arriba. La comparación de los cuatro sociogramas registrados en la figura 2 permite notar que el patrón de relaciones presenta cierta variación de caso en caso. El patrón más diversificado está en el primer sociograma; éste se construyó a partir de las relaciones de *reconocimiento* entre las organizaciones. Con ayuda de esos lazos se puede argumentar que circula un recurso valioso en términos de política, a saber: la legitimidad de los agentes de rendición de cuentas. Al mantener relaciones con el objetivo de ejercer el control sobre la gestión pública, se supone que los que responden reconocen los actores citados, en particular, como legítimos e importantes para el éxito de sus acciones. Se percibe que las interacciones entre los mecanismos horizontales y sociales suceden sin grandes alteraciones en relación a la red total. En la red de reconocimiento también

²⁷ Véase Andrés Schedler, *¿Qué es la rendición cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública [IFAI], 2004.

se destacan las relaciones desarrolladas con las agencias especializadas (círculo blanco), con el tipo social de actuación intermitente / sin sello del Estado (cuadrado gris) y dentro del grupo de monitoreo ciudadano (círculo gris); la presencia de relaciones con agentes del tipo de balance y con los agentes de los mecanismos de actuación continua / con sello del Estado (triángulo gris) también se puede observar.

En especial, el segundo sociograma representa las relaciones establecidas con el fin de *obtener apoyo técnico*. Las principales diferencias en relación a la primer figura pueden observarse en tres puntos. En primer lugar, una segunda agencia especializada, la Contraloría General de la Unión (CGU), se destaca como actor central en ese tipo de relación al lado del Ministerio Público (MP). Se nota también que la presencia de los mecanismos sociales de actuación continua / con sello del Estado disminuye significativamente; aunque reconocidos como agentes de rendición de cuentas, esos actores no aparecen como asociados preferidos de las instituciones investigadas, en ninguna de las otras tres relaciones mapeadas. En tercer lugar, surgen en la red algunas organizaciones que no fueron clasificadas como agentes de rendición de cuentas; son empresas e instituciones del mercado que posiblemente apoyan financieramente los proyectos de los agentes de monitoreo ciudadano.

Los sociogramas 3 y 4 –respectivamente: relaciones para *divulgación de acciones / iniciativas* y relaciones para *obtener informaciones*– presentan las alteraciones más interesantes en el patrón de relaciones. Se observa que las interacciones desarrolladas por las organizaciones de monitoreo ciudadano con el objetivo de divulgar sus acciones e iniciativas ocurren especialmente dentro de la dimensión social de la política de rendición de cuentas. Los agentes de los mecanismos sociales de actuación *intermitente / sin sello del Estado* (cuadrado gris), en muchos de los casos la prensa local, y aquellos involucrados con el monitoreo ciudadano (círculo gris) son los preferidos para ese tipo de relación. Se nota también que la opción de interactuar con agentes de la dimensión horizontal del tipo de balance está prácticamente abandonada.

Por su parte, el sociograma 4 revela que los agentes de la dimensión horizontal, de balance o especializadas, se destacan fuertemente como fuente de información. Desde el punto de vista de la bibliografía sobre el tema, mecanismos horizontales poseen un papel central en la política de rendición de cuentas por ser los actores con mayores poderes legales para castigar a los transgresores. Mientras tanto, nuestro análisis de la red de monitoreo ciudadano reconstruida a partir del proyecto AIM revela que esos actores también son centrales por controlar las informaciones necesarias que alimentan las iniciativas de los agentes sociales de la política de rendición de cuentas. Dicha constatación remite a un aspecto central del tema aquí discutido: ¿cómo es posible la realización de la política de rendición de cuentas, especialmente por medio de las acciones de monitoreo ciudadano, en un contexto en el cual los principales productores y controladores de informaciones son los principales agentes controlados?

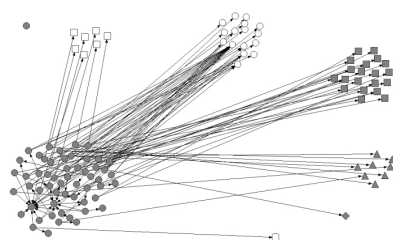
Con base en esas informaciones, sostenemos que aunque la red de monitoreo ciudadano esté completamente conectada y compuesta por múltiples actores, lo que muestra la complejidad de la política de rendición de cuentas, existen evidencias que revelan los papeles complementarios que los agentes de las diferentes dimensiones ocupan en la red estudiada. El cuadro 2 muestra en cada columna cuáles son los principales agentes de la rendición de cuentas que desempeñan los cuatro papeles asociados al tipo de recursos intercambiados en la red de acción de monitoreo ciudadano.

Las evidencias encontradas en relación a los papeles de los agentes de rendición de cuentas fueron confirmadas por medio de modelos de análisis en redes sociales aplicados para evaluar la tendencia de existir relaciones entre dos grupos de agentes de rendición de cuentas. Separemos tres grupos: el grupo de los agentes de monitoreo ciudadano, el grupo de los agentes especializados de la dimensión horizontal y un tercer grupo con los demás actores de la red. La tabla 3 muestra los resultados. Como ya se vio en la figura 2, las agencias especializadas tienden a ser una institución preferida entre las organizaciones civiles analizadas. En comparación con los otros

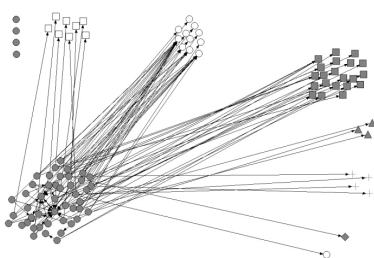
FIGURA 2

Sociogramas de las redes por tipo de relación y tipos de mecanismos

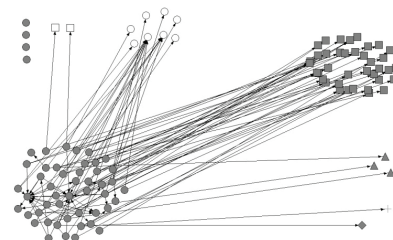
1) Red de reconocimiento



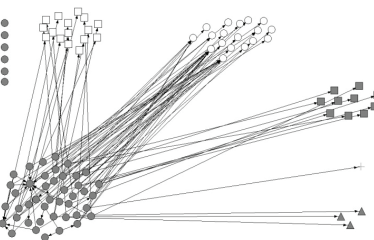
2) Red de apoyo técnico



3) Red de divulgación de acciones



4) Red para obtener informaciones



Fuente: Ribeiro, 2011. Elaboración propia. Datos de la investigación.

Formas y colores del sociograma conforme tipologías del capítulo 1:

Círculo blanco: agentes del tipo especializadas.

Cuadrado blanco: agentes del tipo balance.

Círculo gris: agentes sociales de actuación continua / sin sello del Estado.

Cuadrado gris: agentes sociales de actuación intermitente / sin sello del Estado.

Triángulo gris: agentes sociales de actuación continua / con sello del Estado.

Rombo gris: agentes sociales de actuación intermitente / con sello del Estado.

Cuadrado gris con aristas redondeadas: organizaciones internacionales.

Cruz: Actores no identificados en relación a la política de rendición de cuentas.

grupos, ese grupo de agentes de la dimensión horizontal tiene siempre las mayores tendencias para ser buscados por las instituciones que respondieron la encuesta.²⁸ El tipo de recurso influye principalmente la tendencia a mantener relaciones dentro del grupo de

²⁸ La tendencia a establecer lazos se observa cuando se registran valores > 1 .

monitoreo ciudadano. Se observa que las relaciones dentro del grupo mantenidas para obtener informaciones muestran una tendencia a no suceder (0.99). Relaciones internas al grupo con la finalidad de conseguir apoyo técnico (1.29) son relaciones que presentan una tendencia débil si se compara a las demás. Ese tipo de relación sigue la misma tendencia de las relaciones de reconocimiento referidas a otros agentes de rendición de cuentas. Cuando se observan las relaciones de reconocimiento, resulta interesante que los agentes de monitoreo ciudadano intenten revelarse como colaboradores en las acciones de rendición de cuentas, pero esa asociación se revela apenas en uno de los otros tres recursos mapeados.

CUADRO 2
Papeles de los principales agentes de rendición de cuentas en la red de acción de monitoreo ciudadano

Asociados en las acciones de control de la gestión pública	Apoyadores técnicos	Divulgadores de acciones e iniciativas	Proveedores de información
Agentes de todas las dimensiones	Agentes especializados de la dimensión horizontal	Agentes especializados de la dimensión horizontal	Agentes especializados de la dimensión horizontal
	Actores del mercado	Agentes de la dimensión social de actuación intermitente y sin el sello del Estado.	Agentes de balance de la dimensión horizontal
		Agentes de monitoreo ciudadano (dimensión social de actuación continua y sin el sello del Estado).	

TABLA 3:
 Tendencias de los agentes de monitoreo ciudadano
 a establecer lazos con...

	Relaciones de reconocimiento	Relaciones de apoyo técnico	Relaciones de divulgación de acciones / iniciativas	Relaciones para obtener informaciones
...con agentes de monitoreo ciudadano	1.72	1.29	1.65	0.99
...con agentes del tipo especializadas	2.41	3.14	2.70	4.40
...con otros agentes	1.28	1.76	1.65	1.31

Fuente: Ribeiro, 2011. Elaboración propia. Datos de la investigación.*

* La prueba presentada se realizó a partir del método *bootstrapping*. Es un método de simulación para calcular distribuciones de muestras aleatorias directamente de las redes observadas. Se realizan cientos o miles de ensayos calculando la media de las estadísticas de esas muestras. Los resultados revelan que la tendencia de los valores observados se repiten aleatoriamente. Lo presupuesto aquí destaca que si la media calculada para la red observada no fuera producto de la casualidad, ella será diferente de la media calculada para las muestras aleatorias. Los números presentados en la tabla son la razón entre el número de relaciones observadas en la red y el número medio simulado. Los valores mayores que 1 muestran una tendencia a la existencia de relaciones (la cantidad de relaciones observada es mayor que la media simulada). Por su parte, los valores menores que 1 revelan la tendencia a la no existencia de relación (la cantidad de relaciones observada es menor que la cantidad esperada).

CONSIDERACIONES FINALES

Nuestro estudio tiene como referente empírico un conjunto de organizaciones civiles que pretenden ejercer el control sobre la gestión pública a partir de acciones que buscan combatir la corrupción y la improbidad administrativa. Encuadramos la demanda de esas instituciones bajo el prisma de la política de rendición de cuentas. Al abordar el problema de la actuación de la sociedad en el control de la política bajo ese prisma, creamos mejores condiciones para

conocer y analizar la actuación de las organizaciones civiles que pretenden establecer lo que llaman “control social”; esto es: actores de la sociedad civil que controlen y fiscalicen las acciones de los servidores públicos electos o no.

De acuerdo con la bibliografía sobre rendición de cuentas, identificamos dos aproximaciones. La aproximación de la efectividad se ocupa de la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas considerando cada dimensión de la política de manera aislada. Por su parte, la aproximación de la interacción coloca en primer nivel las relaciones entre los agentes de las diferentes dimensiones como una variable relevante para el buen desempeño de la política de rendición de cuentas. Por medio del enfoque de la interacción, pudimos notar la necesidad de las relaciones dentro y entre grupos para que acciones que buscan la fiscalización de la política sucedan. Mostramos, además, que los agentes de la política de rendición de cuentas tienden a desempeñar papeles específicos. Así, sugerimos que las relaciones entre esos actores son más de complementariedad que de subordinación.

Es cierto que nuestros resultados exigen cautela en la interpretación de su alcance y que deben considerarse como tendencias observadas en el campo de relaciones mapeado. Investigamos las relaciones entre un grupo específico de organizaciones de la sociedad civil de actuación perenne y que no reciben el sello del Estado. A su vez, los hallazgos contribuyen significativamente a la comprensión del problema de la fiscalización de la gestión pública a partir de la interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas.

En principio, se considera que al concentrar en la dimensión relacional de la rendición de cuentas fue posible confirmar el papel central de los órganos estatales (mecanismos horizontales). La estrategia de análisis desarrollada reveló que la centralidad de esos agentes en la red mapeada va más allá de la capacidad legal que poseen para castigar a los transgresores. Los órganos estatales se reconocen del punto de vista sociológico en las interacciones entre los agentes de la rendición de cuentas. A la vez, nuestro análisis mostró el mayor peso relativo de los órganos especializados de control, que son: TCU, CGU, MP, etcétera. Así, levantamos pruebas

que llaman la atención para la naturaleza de los actores de la dimensión horizontal al argumentarse sobre la importancia de esa dimensión para el control de la política. No son las instituciones clásicas del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) los principales agentes de control de la política reconocidos y accionados por las organizaciones civiles investigadas. Las ventajas de las agencias especializadas en relación a los agentes clásicos, ambos de la dimensión horizontal de la rendición de cuentas, se reflejan en el papel que asumen en la red de acción mapeada. Mientras que órganos estatales como la CGU y el MP son centrales en la red, órganos como prefecturas y cámaras municipales sólo participan de la red a partir de posiciones periféricas. Muchas veces estos últimos son movilizados como asociados porque controlan informaciones sobre los gastos públicos locales.

Fue posible percibir que la red mapeada no se compone apenas que por organizaciones civiles especializadas en promover la fiscalización de la gestión pública local (agentes de monitoreo ciudadano). El universo de relaciones de las organizaciones civiles analizadas no priorizan apenas relaciones internas al grupo. Verificamos el involucramiento de los agentes de diferentes dimensiones de la política de rendición de cuentas en la red. Eso refuerza los argumentos sobre la importancia de desarrollar enfoques capaces de lidiar simultáneamente con los varios mecanismos de control de la política. Fue posible percibir que la política de rendición de cuentas, especialmente la acción de las organizaciones civiles en el campo de la fiscalización de los gastos públicos y, consecuentemente, en el combate a la corrupción depende de una red de interacción muy compleja en la cual se conectan diferentes órganos del Estado y varios tipos de organizaciones civiles. De esa forma, se argumenta que la política de rendición de cuentas está intrínsecamente relacionada a la existencia de redes de instituciones dispuestas a establecer el control sobre la política.

Aunque se ha observado una fuerte tendencia de la CGU, del MP y del TCU a concentrar las relaciones mapeadas, vimos que algunas organizaciones civiles son tan centrales en la red como esos órganos del Estado. Mostramos que las organizaciones civiles tienden a interactuar más entre ellas para divulgar sus acciones, pro-

grama y proyectos. Ese hallazgo indica que las acciones de rendición de cuentas social no se presentan fuertemente dependientes de esa dimensión horizontal, a pesar de que los actores de esa dimensión se configuran como importantes proveedores de información. Así, el esfuerzo de las organizaciones civiles se confirma como un camino alternativo para el ejercicio de la política de rendición de cuentas, reforzando así los argumentos sobre la importancia de los mecanismos sociales en las democracias contemporáneas.

La contribución principal que podemos recoger del análisis presentado consiste en notar la fragilidad de las aproximaciones enfocadas en la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas. Al considerar la dimensión relacional de esa política, percibimos que el encadenamiento de las acciones entre los diferentes agentes de la rendición de cuentas no es tan lineal como se supone. Se trata de una interacción circular en que los recursos pasan de un grupo de agentes a otro. No hay razones para teorizar sobre los efectos de posibles deficiencias de una dimensión sobre la falta de efectividad de las otras. Vimos que los agentes de rendición de cuentas movilizan diferentes actores que desempeñan papeles específicos, pero no exclusivos. En ese sentido, aunque las agencias especializadas se destaquen con proveedores de información centrales e importantes para el ejercicio de monitoreo ciudadano en el caso estudiado, no son los únicos agentes de la política de rendición de cuentas que desempeñan esas funciones. Más allá de eso, necesitamos recordar que son esas agencias las que, hoy, admiten la imposibilidad de supervisar todos los agentes públicos en Brasil. En consecuencia, las mismas invierten arduos esfuerzos para incentivar y reforzar la actuación de los agentes sociales en la cuestión de la transparencia y de la fiscalización de los recursos públicos locales.

El tema de la interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas tiene aún una agenda considerable. Uno de los resultados más importantes de este trabajo acaso sea indicar la necesidad de profundizar la investigación sobre los posicionamientos de los órganos estatales en relación a la actuación de las organizaciones civiles como agentes de control de la política. La aproximación desarrollada abre la posibilidad de responder esa cuestión

analizando simultáneamente los mecanismos de rendición de cuentas a partir de la interacción entre ellos.

TRADUCCIÓN DE GABRIEL RAMOS

BIBLIOGRAFÍA

- Curza Laval, Adrián, Graziela Castello y Renata Mirandola Bichir, “Os bastidores da sociedade civil: protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis”, versión preliminar, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo, septiembre de 2006.
- Hanneman, Robert y Riddle, Mark, “Introduction to Social Network Methods”, 2005, en <http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman/>
- Nooy Wouter de, Vladimir Batagelj y Andrej Mrvar, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- O'Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal e novas poliarquias”, *Lua Nova* (São Paulo), núm. 44, 1998, pp. 27-54.
- , “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 14, 2001, pp. 7-31.
- Peruzzotti, Enrique, “A política de *accountability* social na América Latina”, en Enrique Perruzotti, Márcio Simeone y Miguel Arroyo, *Sociedade civil e participação*, Módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, Belo Horizonte, UFMG, 2009.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, “Accountability social: la otra cara del control”, en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial SRL, 2002.
- Ribeiro, Antônio Carlos, “Estado, sociedade e o controle da política: centralidade e interação entre os mecanismos de accountability”, tesis de maestría en Ciencia Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2011.
- Silva, Marcelo Kunrath, “Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional”, *Sociologias* (Porto Alegre), año 8, núm. 8, 2006, pp. 156-179.

- Schedler, Andrés, *¿Qué es la rendición cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública [IFAI], 2004.
- Shugart, Soberg, Erika Moreno y Brian Crisp, “*The Accountability Deficit in Latin America*”, en Scott Mainwaring y Christopher Welma, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Wasserman, Stanley y Faust, Katherine, *Social Network Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.