



Preparado por Sanjeev Sirpal, estudiante de post grado, para el Instituto de Administración Pública y Servicios Comunitarios (IPMCS)

La Responsabilidad Democrática en la Prestación de Servicios

La responsabilidad democrática se refiere a los mecanismos por los cuales los ciudadanos, los partidos políticos, los parlamentos y otros actores democráticos pueden proporcionar retroalimentación e información sobre la calidad de servicios y políticas proporcionadas por el Estado. Al igual, los mecanismos de responsabilidad democrática facilitan la recompensa, o sanción de los funcionarios encargados de llevar las políticas, proyectos y servicios a cabo. Se cree que el buen funcionamiento de los mecanismos de responsabilidad democrática, producen incentivos que motivan a los gobiernos a trabajar garantizando solo los mejores intereses de los ciudadanos. No obstante, el papel fundamental de la rendición de cuentas en su dimensión más concreta, en la prestación de servicios, sigue siendo un tema de debate.

El impacto de la transparencia y la rendición de cuentas en la prestación de servicios siempre ha sido un tema notorio en América Latina. La responsabilidad como un tema central de los debates sobre la prestación de servicios, sin embargo, sólo se convirtió en el centro del escenario después de que el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2004, que identificó fallas en la prestación de servicios como fracasos en los procesos de rendición de cuentas (Banco Mundial 2004). Al demostrar cómo la "ruta larga" en la rendición de cuentas (vía los políticos electos, los funcionarios públicos y a través de los proveedores) estaba fallando a los pobres, el IDM argumentó en favor del fortalecimiento de la "ruta corta" - la rendición de cuentas directa entre usuarios y proveedores. El IDM desencadenó el esfuerzo para fortalecer la ruta corta: amplificar la voz, aumentar la transparencia y responsabilizar a los gobiernos por la rendición de cuentas (Sirker y Cosic 2007; McNeil y Mumvuma 2006).

Actualmente, la responsabilidad democrática es ampliamente aceptada como necesaria para mejorar la prestación de servicios. La importancia de la responsabilidad (y por medio, la transparencia) proviene de dos corrientes ideológicas muy diferentes. Por un lado, la Nueva Gestión Pública (NGP), el movimiento que surgió en la década de 1990, promueve el uso de mecanismos del mercado en el sector público para asegurar que los administradores y los proveedores sean más perceptibles y responsables (Batley 1999). Muchas de las reformas

creadas por la NGP, se enfocan en asegurar la responsabilidad vertical en la rendición de servicios. Una de sus sugerencias es promover el pago de burócratas basado en desempeño individual, y adoptar mecanismos que permiten que los consumidores de servicios públicos hagan conocer sus quejas (por medios como las cartas de los ciudadanos y las líneas directas de denuncia). De acuerdo con las tradiciones intelectuales de la NGP, la mayoría de estos mecanismos se basan en tratar a los ciudadanos como 'clientes' en mercados privados que pueden optar por utilizar los servicios proveídos, y en su defecto, salir del mercado y buscar otros proveedores.

Por otro lado, y al mismo tiempo, el fracaso de las instituciones democráticas para proveer a los pobres, también produjo llamadas para la profundización de la democracia a través de la participación directa de los ciudadanos en la gestión pública (Fox 2007). Las instituciones innovadoras, como los consejos de gobierno en Brasil o asambleas locales en los pueblos indígenas de América Latina, fueron vistos como la encarnación de este espíritu participativo (Cornwall y Coelho 2006, Manor 2004). En paralelo, los movimientos sociales estaban exigiendo que los gobiernos cumplan con su obligación de proteger y proporcionar los servicios básicos como "derecho" ciudadano, protegido por la constitución, y no "necesidades" expuestas a la discreción de los funcionarios para decidir si cumplir o no cumplir. Los defensores de los servicios básicos como "derechos ciudadanos", identificaron formas en que los derechos pueden ser legislados e implementados de una forma progresiva, por ejemplo declarando el derecho a la educación o el derecho a la salud. A diferencia de las políticas la NGP, los promotores de la provisión de servicios básicos como derecho ciudadano, y los promotores de la democracia directa, está la consideración de la dimensión pública y colectiva de los bienes proveídos en la rendición de cuenta.

Si bien esta procedencia de diferentes movimientos fue oportuna en la unión de los profesionales y académicos en señalar la importancia de comprender y mejorar la transparencia y la necesidad de hacerse responsable por la rendición de cuentas, también ha resultado en una divergencia en interpretación de conceptos básicos.

Iniciativas de transparencia en la prestación de servicios son fáciles de definir: cualquier intento (por el Estado o ciudadanos) para colocar información o procesos, que antes no eran transparentes, en el dominio público, accesible para su uso por grupos de ciudadanos, proveedores o responsables de las políticas, se puede definir como una iniciativa de transparencia. Iniciativas de transparencia pueden ser por divulgación proactiva o reactiva de información por el gobierno.

Por otra parte, la responsabilidad por la prestación de servicios se puede exigir de una gama de sectores: de los políticos (por ejemplo, si no adoptan las políticas adecuadas); de los funcionarios públicos (si no entregan servicios de acuerdo con las normas y reglamentos, o si no supervisan a los suministradores de los servicios); y de los proveedores (por no mantener los niveles de acceso al servicio y no mantener los niveles adecuados de calidad). Las iniciativas para responsabilizar a estos sectores múltiples pueden ser dirigidas por el Estado o los ciudadanos. La literatura reciente sobre la prestación de servicios ha señalado los fallos de los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales y han colocado una mayor fe en las iniciativas de rendición de cuentas impulsados por el lado de la demanda.

La literatura existente sobre el tema de la responsabilidad democrática en la prestación de servicios en América Latina expone varias lecciones que se pueden aprender. En concreto, los sistemas existentes de rendición de cuentas formales son disfuncionales en muchos países. Esto es debido a la falta o falta de aplicación de los reglamentos formales, las limitaciones de capacidad de los partidos y los parlamentos, y la existencia de las prácticas políticas subyacentes, como el clientelismo y la corrupción. Por otra parte, existen pocos esfuerzos para fortalecer la responsabilidad política. Los esfuerzos para fortalecer la responsabilidad social son mucho más comunes y algunos de ellos han tenido efectos positivos, dando lugar a mejoras concretas en la prestación de servicios. Varias lecciones se pueden extraer de estas experiencias.

Una lección es que el contacto directo con los funcionarios del gobierno es importante para obtener la exitosa adaptación de recomendaciones públicas. Poniéndose en contacto con los funcionarios públicos en las etapas iniciales de las propuestas, antes de que se inicien las demandas de rendición de cuentas (por ejemplo, una campaña de promoción o investigación), organizaciones de la sociedad civil pueden ganar la confianza de los funcionarios, acceder a información que de otro modo sería difícil de obtener y presentar sus demandas con tiempo para hacerlas encajar con las prioridades del gobierno.

Tomar nota del ciclo de las campañas electorales es importante porque los políticos pueden estar más susceptibles a las demandas ciudadanas durante los meses previos o inmediatamente después de una elección. Los actores sociales pueden, por ejemplo, utilizar las campañas políticas para promover sus propias demandas. Hay ejemplos de organizaciones que hacen uso de las promesas hechas por los gobiernos recién electos para enfocar la atención en sus intereses específicos.

El consenso general es que se necesita un mayor esfuerzo para equilibrar los esfuerzos de rendición de cuentas políticas y sociales. Los actores sociales no son adecuados como el único mecanismo para exigir la rendición de cuentas. Ya que estos actores se ven, muy a menudo, involucrados solo en la promoción de propuestas y actividades específicas que solo duran por un rango de tiempo limitado, no continuo. Se necesitan establecer instancias formales para asegurar el cumplimiento continuo de la responsabilidad democrática. El uso exclusivo de los actores sociales en la rendición de cuentas también es disputable desde el punto de vista democrático, ya que las 'funciones fundamentales' de la democracia, la representación de los ciudadanos, no se puede reemplazar. Organizaciones de la sociedad civil también tienen sus propias limitaciones en cuanto a la representación de intereses, ya que ellos mismos pueden llegar a no ser responsables ante sus constituyentes.

Se espera que esta conferencia, promovida por la Universidad Internacional de la Florida, expanda el debate sobre el fortalecimiento de la responsabilidad democrática en América Latina y nos permitirá desarrollar medios innovadores para garantizar la responsabilidad democrática en la prestación de servicios en la región.