

APROXIMACIONES DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL ACCOUNTABILITY SOCIAL LOCAL. ESTUDIO DE CASO EN USME Y USAQUÉN

ERLI MARGARITA MARÍN ARANGUREN¹

MAGDA CATALINA JIMÉNEZ JIMÉNEZ²

Resumen

Este artículo busca evidenciar que el proceso político no se limita a los periodos electorales. Es más amplio y puede ser visualizado a través de diversos procesos de participación. Así, el *accountability* social puede entenderse como una forma de fortalecimiento de la política debido a que en ella existe una profunda interrelación entre gobierno, instituciones, ciudadanos y medios de comunicación. Por tanto, este primer avance de investigación busca ahondar en la estrategia mediática y de movilización del *accountability* social tanto a nivel distrital como local, durante los periodos electorales y de campaña de 2007 y de 2011, así como la forma en que estos fueron registrados por los periódicos con el fin de identificar los repertorios con los que se empoderan

y los temas que afloran previo a un proceso electoral.

Palabras clave: *accountability* social, movilización, opinión pública, medios de comunicación, participación, territorialidad.

APPROXIMATIONS OF POLITICAL COMMUNICATION IN LOCAL SOCIAL ACCOUNTABILITY

Abstract

This article seeks to show that the political process is not limited to election periods. It is wider and can be viewed through various participatory processes. Thus, social accountability can be understood as a way of strengthening politics, because in it there is a profound relationship between government,

¹ Magister en Estudios Políticos y Magister en Relaciones Internacionales. Docente-investigadora, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Colombia. erli.marin@uexternado.edu.co

² Magister en Estudios Latinoamericanos. Docente-investigadora, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Colombia. magda.jimenez@uexternado.edu.co

Recibido: noviembre 12 de 2013 / Aceptado: diciembre 4 de 2013.

institutions, citizens and media. Therefore, this first step of research seeks to delve into media strategy and the mobilization of social accountability at both district and local levels, during the electoral periods and the 2007 and 2011 campaigns, as well as the way in which they were recorded by newspapers in order to identify codes which empower and the issues that arise prior to an election.

Key words: Social accountability, mobilization, public opinion, media, participation, territoriality.

INTRODUCCIÓN

En un acercamiento al *accountability social* no se puede dejar de lado una referencia a la comunicación política, por cuanto estos conceptos se traslapan a lo largo del proceso político. En este orden de ideas, una investigación en la búsqueda de modelos de activación del aforo que se alcanza para que los funcionarios o servidores públicos informen a los ciudadanos sus decisiones y justifiquen sus actuaciones, usando la definición de Schedler (1999, p. 25), obliga una mirada a uno de los productores de opinión pública: los medios de comunicación. Para este ensayo de presentación de un primer avance de la investigación “Modelos de *accountability social* local en Bogotá. Casos Usme y Usaquén”, se ha

querido ahondar en uno de los instrumentos que se elaboraron precisamente para analizar la estrategia mediática del *accountability social*³.

Es por ello que sobre la base de una conceptualización teórica –participación política, *accountability social*, organizaciones de la sociedad civil (osc), territorialización, movilización social, comunicación política y opinión pública– se construyó una matriz para recolectar la información publicada en dos periódicos de amplia circulación en Bogotá. Los medios de comunicación masiva cumplen la función de “alarma” en términos del control social⁴, en su sentido amplio; de esta manera se buscó un acercamiento, de primera mano, a la información entregada a los lectores, en aras de encontrar sinergias o no con el control social que ejercen los ciudadanos sobre los funcionarios públicos en el nivel local. Esta estructuración de la matriz garantizaba la obtención de información respecto a las organizaciones sociales locales intervinientes, las instituciones, los temas y, por supuesto, los repertorios formales e informales que hacen parte del tríptico que se completa con una formación de opinión pública en la que los medios son agentes formadores de primer orden.

Para analizar las demandas, en cada medio se buscaron variables como: el repertorio de acción, los tipos de activistas, los actores

³ Más adelante se hará referencia a la estrategia mediática en términos del *accountability social*, y se retomará la definición en los términos de Peruzzotti.

⁴ Si bien el control social es “una forma de ejercer ciudadanía en tanto permite la realización de un derecho y propicia la inserción de personas y grupos en el escenario público para la gestión y sus resultados” (Velásquez, 2008), aquí se ampliará el concepto al de *accountability social* en tanto que involucra dos dimensiones (*answerability* y *enforcement*) que son vitales en nuestra mirada sobre los procesos políticos locales.

institucionales gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, focalizando los contextos temáticos reportados, en dos momentos (2007⁵ y 2011⁶), en un periodo de febrero a octubre de cada año. Deliberadamente se tomaron los momentos y los periodos al menos por dos razones. De un lado, nos permiten comparar dinámicas de coyunturas particulares en un momento histórico en la vida política⁷ de la capital del país. Del otro lado, incluye todas las actividades del calendario electoral, desde la inscripción de cédulas⁸ hasta un par de días después de la fecha “D” o día de las elecciones. En este caso nos referimos a la elección de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y Juntas Administradoras Locales) que ocurren el mismo día. En Colombia, las Juntas Administradoras Locales⁹ se crearon en 1968, pero 18 años más tarde fueron reformadas en acto legislativo de 1986. Con la Constitución Política de 1991, y se legitimaron en el artículo 318.

Este trabajo busca verificar la conformación o no de una cadena local de *accountability social*. La pregunta problema de la que se parte es: ¿hay sinergias entre los funcionarios públi-

cos en el nivel local y las organizaciones de la sociedad civil para hacer *accountability social*? Y si es así, ¿qué evidencias hay de repertorios de movilización de las audiencias locales, cuándo se retoman en la prensa escrita y qué incidencias se pueden colegir tanto en términos de contexto electoral (2007 y 2011) como en la toma de decisiones del nivel local?

Si bien hasta aquí la referencia directa es a Bogotá, se profundizará en dos casos: las localidades de Usme y Usaquén. Lo concreto es que el *accountability social* apunta a “tematizar determinados déficits institucionales y fuerza a encarar procesos de reforma o de mejoramiento institucional” (Peruzzotti, s. f.), precisamente por ello se trabaja en la triada estratégica movilizacional, mediática y jurídica (Peruzzotti, 2001, p. 44). Las premisas de las que se parte fueron contrapuestas. De un lado, que en la prensa escrita se refieren a temáticas atadas a políticas más distritales que territoriales. De otro, que la información en prensa escrita está ligada a la información más territorial que distrital. En cualquiera de los dos casos, se percibe que el *accountability social* enriquece las formas del *accountability*

⁵ En las elecciones de 2007 a la Alcaldía Mayor de Bogotá salió ganador Samuel Moreno Rojas.

⁶ En las elecciones de 2011 a la Alcaldía Mayor de Bogotá salió ganador Gustavo Petro Urrego.

⁷ Finalizada la hegemonía de liberales y conservadores en el segundo cargo de elección más importante, después del presidencial, hay dos alcaldes cívicos —Antanas Mockus (Paul Bromberg) y Enrique Peñalosa Londoño—. Luego, ganan la elección a ese cargo una serie de alcaldes de nuevas posturas ideológicas: Antanas Mockus (Movimiento Visionarios), Luis Eduardo Garzón (Polo Democrático Independiente), Samuel Moreno (Polo Democrático Alternativo), y tras la alcaldesa interina y luego la designada, gana la alcaldía Gustavo Petro, de Progresistas.

⁸ Ampliar información en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/cal_elec_2006.htm y en http://www.registraduria.gov.co/Informacion/elec_2011_calend.htm

⁹ Son instrumentos de control, veeduría y administración municipal de apoyo al Concejo y a las alcaldías locales y la municipal (en el caso que nos ocupa la Distrital). Funcionan en las áreas urbanas y en las zonas rurales.

horizontal al menos en los momentos escogidos para este estudio, antes que estar cooptado por los líderes locales.

Por tanto, el artículo se estructuró a partir de la variable dependiente *accountability social* y dos variables independientes; la primera, los mecanismos de participación sustentados en el uso de herramientas legales, mecanismos formales y repertorios de movilización social. La segunda, la visibilización territorial analizada desde el cubrimiento y registro que los medios hacen de las localidades. Es importante señalar unas variables interdependientes como gobernanza y cultura política presentes en algunos momentos del análisis del texto.

Por tanto, el objetivo principal es visibilizar la conexión encontrada en el estudio de Usme y Usaqué, entre comunicación política y *accountability social* local. Dos objetivos específicos enriquecen el artículo: el primero, establecer una data cuantificada sobre los registros en los medios de comunicación referentes a mecanismos de participación formales e informales. El segundo, estudiar las temáticas que generan mayor demanda de atención desde las OSC para minimizar conflictos en cada uno de los territorios estudiados.

De acuerdo con lo anterior, el artículo se ha estructurado en cuatro secciones. La primera es de carácter conceptual, donde además se explica el instrumento que se aplicó para la recolección de la información. En la segunda se abordan los territorios estudiados en relación con la participación política que se presenta; la tercera parte muestra los resultados de la aplicación del instrumento en las dos localidades. Por último, en la cuarta parte se plantean algunas conclusiones generales.

MARCO CONCEPTUAL PARA ELABORAR EL INSTRUMENTO

A fin de dar claridad conceptual se definen siete términos que son claves para dar cuenta de un primer avance en la investigación que se adelanta, estos son: participación política, *accountability social*, organizaciones de la sociedad civil, territorialización, movilización social, comunicación política y opinión pública.

El primer concepto importante por estudiar es la *participación política* en su sentido amplio; es allí donde se desarrollan una serie de conexiones entre los ciudadanos. Para lograr respuestas a sus demandas o, simplemente, para encontrar solución a los conflictos que vivencian en sus territorios, se acogen a los procesos participativos. De ahí, la definición de Pasquino (1993, p. 180) resulta más que precisa para abordar estos asuntos de manera amplia y más allá del voto; para este autor, la participación política es:

aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas así como en su misma selección con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominante.

La sociedad civil organizada activa el *accountability social*, que si bien involucra el proceso de elecciones para premiar o sancionar a los funcionarios, realmente empieza con la demanda de información sobre la toma de decisiones, el proceso que siguen los funcionarios

públicos y todo aquel que esté involucrado con los bienes públicos (responsabilización).

En realidad, se encuentra que estímulos y motivaciones son categorías compartidas en la participación política; por eso, la sociedad civil se organiza e intenta incidir cuando se presenta un conflicto. Ahora bien, hay heterogeneidad en las apuestas. Ya Pasquino (1993, p. 189) mencionaba que la participación política mantiene o transforma la estructura del sistema de intereses. Es por ello que la participación electoral, si bien es significativa, en los sistemas democráticos es una de las modalidades de participación. De allí la relevancia de los procesos de *accountability*¹⁰ en general, y del *accountability social* en particular, que es el segundo concepto que articula este documento. Es importante señalar que se prefiere mantener el anglicismo *accountability* en tanto es más amplio que el control social¹¹ y la rendición de cuentas. De hecho, el *accountability* integra cuatro fases que están concatenadas, de ahí la necesidad de estudiarlo en términos amplios.

El politólogo Guillermo O'Donnell (2002, p. 88) crea la noción de *accountability* horizontal para referirse a la existencia de "agencias estatales que tienen autoridad legal y fácti-

camente están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado"¹².

El *accountability social*, si bien engloba "un conjunto diverso de iniciativas motorizadas por ONG, movimientos sociales, asociaciones cívicas, medios independientes orientados por una común preocupación por mejorar la transparencia" (Peruzzotti, s. f.), tiene una función claramente diferenciadora: señalamiento de(los) déficit(s) institucional(es). De manera puntual las organizaciones de la sociedad civil se apoyan en los medios de comunicación para controlar, vigilar y evaluar los programas y las políticas del gobierno. Luego, la prensa (que nos ocupa en este ensayo) refuerza esa función crítica, y ello pone en alerta a toda la sociedad.

En este sentido, para operacionalizar el concepto de *accountability social* desde la acepción de Peruzzotti, se precisa destacar que, en los últimos años, el Banco Mundial ha evidenciado que el *accountability social* sugiere mejoras que impactan en la gobernanza (tabla 1) y en "un mayor nivel de efectividad en temas del desarrollo mediante la vigilancia en la mejora de la prestación de servicios, el

¹⁰ Si bien para el caso que nos ocupa nos adentraremos en la definición de *accountability social*, autores como O'Donnell, Peruzzotti, Smulovitz, entre otros, se refieren al Horizontal y al Vertical, pero los tres (el Social) hacen parte del mismo proceso.

¹¹ El control social es "una forma de participación ciudadana a través de la cual la ciudadanía, individualmente o a través de iniciativas de grupo o colectivas, ejerce una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los asuntos públicos" (Velásquez, 2006, p. 6).

¹² "Veedurías, fiscalías, contralorías, auditorías encargadas de supervisar, prevenir y disuadir de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales" (O'Donnell, 2004, p. 22).

diseño de políticas más informadas y el empoderamiento de la sociedad” (Malena, Forster y Singh, 2004, p. 2). La tabla 1 nos permite a su vez identificar la operacionalización a la cual se acude en este trabajo para evidenciar su pertinencia y la del trabajo que adelantan las OSC en conjunto tanto para la movilización como para la mediatización.

TABLA 1. BLOQUES DE CONSTRUCCIÓN DEL ACCOUNTABILITY SOCIAL

Elementos clave	Características
Movilización en torno a un punto de entrada	Organizaciones o gente identifican un punto de entrada y una estrategia para abordar un problema. Puede ser de carácter específico o de naturaleza general, y puede ser identificado local, regional o nacionalmente.
Construcción de una base de información o evidencia	Consiste en acceder o generar información relevante que sea creíble para poder exigir el <i>accountability</i> . Esto implica la obtención de data (del gobierno y los proveedores de servicios) así como de los usuarios del servicio (comunidades y ciudadanos).
Hacerlo público	Llevar la información y sus resultados a la esfera de opinión pública. Esto puede incluir la organización de reuniones y eventos públicos, así como el uso de las formas modernas y tradicionales de los medios de comunicación.

Elementos clave	Características
Conseguir apoyo y crear coaliciones	Cuando se informa a los ciudadanos sobre sus derechos y responsabilidades es factible aumentar la participación y movilizar con el objetivo de construir coaliciones y alianzas con diferentes grupos de interés como burócratas, parlamentarios, líderes políticos o medios de comunicación.
Abogar y negociar el cambio	Es el elemento más importante y desafiante del <i>accountability social</i> ya que busca provocar una respuesta por parte de los funcionarios públicos y un cambio. Las estrategias más eficaces implican interacción directa y negociación con las contrapartes gubernamentales competentes y, en algunos casos, la institucionalización de los mecanismos de consulta.

Fuente: Malena, Forster y Singh (2004).

Por tanto, la sociedad civil¹³ y, de forma más específica, las organizaciones de la sociedad civil¹⁴ (osc), son ejes del *accountability*, y las instituciones estatales¹⁵ lo promueven de la mano de aquellas. En realidad, escuchar a la ciudadanía consolida el corpus de las anomalías en la actuación y en la gestión de los servidores públicos, lo que permite establecer la falta y, en ese orden de ideas, el castigo efectivo. De esta manera se fortalece la efectividad del control. Básicamente, esa función de “incomodar al poder”, como dice Schedler (2008, p. 27), exige la voluntad política de

¹³ En este ensayo se trabaja indistintamente sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y redes de la sociedad civil.

¹⁴ Ampliar en el artículo 100 de la Ley 134 de 1994, donde se establece que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios”.

¹⁵ Recuerdese que el Estatuto Orgánico de Bogotá define quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado el control social.

los funcionarios y políticos, y la habilidad de los ciudadanos para demandar información y presionar. Es preciso, entonces, focalizar este fenómeno en la capital del país, donde no es unificado. Andrés Hernández (2010, p. 85) reconoce que en Bogotá “no existe un solo discurso ni un solo modelo de democracia representativa; existen trayectorias predominantes de participación ciudadana, tensiones, confluencias perversas y enriquecedoras entre diferentes modelos”. Ello en un contexto histórico-político de cambio¹⁶ que ha posibilitado la explosión de prácticas de *accountability social*, en principio porque a pesar del cambio de tinte político aún hay desconfianza.

Lo que señalan teóricos como Boaventura de Souza Santos es que si bien los partidos son una forma importante de organización, hay otras formas asociativas que son muy fuertes alrededor de diversas problemáticas, y que la democracia participativa se empezó a conceptualizar para darles sentido político (Santana, 2003). El profesor portugués señaló la fuerza de los movimientos sociales en el ámbito local, y mostró que la organización social logra desarrollar estrategias de tensa creatividad que mezclan confrontación con complementariedad (instrumentos como consultas populares, referendos, presupuestos participativos, consejos de ciudadanos que acompañan el proceso de políticas públicas sectoriales).

Otros estudios, como los de Hernández (2010), muestran que las iniciativas impulsa-

das por las OSC que cuentan con el respaldo de los medios de comunicación, se enmarcan en alguno de los siguientes campos: control, vigilancia y evaluación de los programas y políticas públicas del gobierno distrital; seguimiento del desempeño de los ediles; denuncias de hechos de corrupción; búsqueda de sanciones legales y sociales a funcionarios que incumplen la ley; defensa de los intereses públicos, y exigencia de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) a los alcaldes y funcionarios. En este estudio, la atención está en lo micro: en dos territorios de la división político-administrativa de Bogotá.

Para el tercer concepto, si bien hay una amplia gama de autores que conceptualizan la sociedad civil (Kaldor, 2005; Teijo, 2002; Roth, 2003; Forman y Segaar, 2006), en este documento se retoma a Cohen y Arato (2002, p. 8) quienes consideran a la *sociedad civil* como “una esfera de interacción entre la economía y el Estado compuesta por una esfera íntima, la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y se generaliza mediante leyes”. Debe tenerse de presente que las OSC agregan nuevos repertorios de acción a los caminos electorales clásicos para el control de los gobiernos. Keck y Sikkink (2000), Peruzzotti y Smulovitz (2001) Sieder, Schjolden y Angell (2011) se refieren

¹⁶ Si bien desde 1998 existe en Colombia la elección popular de alcaldes, solo en 1995 un candidato cívico logra llegar al segundo cargo político más importante en el país: la Alcaldía Mayor de Bogotá. Y acorde con lo estipulado en el artículo 314, fue la primera vez que el periodo se extendió a tres años. De ahí en adelante, la capital del país ha contado con alcaldes electos por partidos no tradicionales.

al uso de mecanismos legales institucionales o judicialización de la política¹⁷. De manera puntual, Peruzzotti y Smulovitz (2001, p. 33) consideran que “algunos de estos recursos compensan muchos de los déficits intrínsecos de los mecanismos tradicionales”. Lo más interesante es que el *accountability social* puede ejercerse en diferentes periodos, lo que refuerza el interés de este acercamiento que incluye el calendario electoral (desde inscripción de cédulas, campaña y elección/selección)¹⁸.

El cuarto concepto, el de la *territorialización*, permite entender el juego que se construye con los diferentes agentes, en un contexto preciso, tal como lo indica Raffestin cuando anota que es:

el conjunto de relaciones que una sociedad, y por tanto los individuos que forman parte de ella, mantiene con la exterioridad (las relaciones verticales con el territorio, el ambiente) y con la alteridad (las relaciones horizontales con los demás agentes), para satisfacer sus propias necesidades con la ayuda de mediadores (médiateurs), con el fin de obtener la mayor autonomía posible teniendo en cuenta los recursos del sistema (Dematteis y Governa, 2005, p. 44).

Una manera de atraer mediadores son los *repertorios de movilización social* —aquí el quinto concepto— que apuntan a potenciar la dimensión simbólica de los proyectos de

desarrollo, y potencian voluntades y deseos. En palabras de Masaiko (Development Needs Citizens, 2012) es:

un proceso participativo de acciones colectivas orientadas a promover, contribuir e impulsar propuestas alternativas y críticas al modelo de sociedad dominante que ahonden en una mayor justicia social. Este proceso entiende que la transformación pasa por la ocupación y la presencia en los espacios públicos para denunciar, reivindicar, educar y sensibilizar sobre dichas alternativas.

De manera puntual, es una forma de llamar la atención, si bien de los ciudadanos, preponderantemente de los medios masivos de comunicación por su carácter de reeditores y multiplicadores en la opinión pública.

Antes de definir opinión pública entraremos al sexto concepto: *comunicación política*: “actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas así como la aplicación de estas en la comunidad” (Canel, 2006, p. 27). En este orden de ideas, “se valora la experiencia y la competencia comunicativa de los receptores y se descubre la naturaleza negociada y

¹⁷ Sieder reconoce que este campo no es compartido, toda vez que sus estudios evidencian que hay “diferentes factores que impulsan la judicialización ‘desde arriba’; ‘desde abajo’, al considerar varios procesos de movilización socio-legal y el uso creciente del derecho y los discursos legales de parte de distintos actores sociales, y ‘desde fuera’ cuando la internacionalización del derecho parecía un factor importante para temáticas o conflictos hacia los juzgados de derechos humanos” (Sieder, Schjolden y Angell, 2011, pp. 9-10).

¹⁸ La elección se refiere a la del alcalde mayor. El de selección se refiere al proceso para alcalde local.

transaccional de toda comunicación” (Martín-Barbero, 2002, p. 308).

El último concepto, la *opinión pública*, según Habermas se distingue por “una estructura de comunicación que se refiere a un tercer aspecto de la acción orientada al entendimiento: no a las funciones, ni tampoco a los contenidos de la comunicación, sino al espacio social generado por la acción comunicativa” (2010, pp. 440-441). Hay quienes, como Bourdieu, distinguen entre la opinión pública *agregada*, cuando responde al sumatorio de opiniones individuales, o *discursiva*, cuando es resultado de un proceso colectivo en el que los ciudadanos deliberan (Resina, 2012, p. 30).

Este marco teórico-conceptual permite analizar las interacciones de las OSC en tanto que promotoras de comportamientos, acciones o repertorios que puedan inscribirse en el proceso de *accountability social*. Y al llamar la atención de los medios o de las autoridades políticas, logra incidencia en los procesos de decisión para abordar las problemáticas de su territorio¹⁹.

Para las autoras es clara la existencia de debates de larga trayectoria en la literatura sobre los conceptos teóricos imprescindibles para mostrar las aproximaciones de comunicación política en el *accountability social* local, pero las evidencias encontradas en los casos

de Usme y Usaquén son viables teóricamente desde los autores y los conceptos propuestos en este punto.

LOS TERRITORIOS (USME Y USAQUÉN) EN CONTEXTO Y LA PARTICIPACIÓN

Aquí nos comprometemos con una visión constructivista del territorio entendida como una construcción social que posibilita la identidad local en función y en relación con la acción colectiva de los agentes, muy en la línea de Bourdin (1994 citado por Dematteis y Governa, 2005, p. 39). De ahí el hecho de escoger dos territorios que, en el contexto bogotano, son percibidos como diferentes al tener narrativas históricas particulares respecto de su creación, poblamiento, características geográficas, económicas y sociales que determinan tanto la forma en que se relacionan con el gobierno distrital como su organización sociopolítica local.

Por tanto, reconocer y visibilizar esa narrativa nos permite entender las dinámicas particulares del territorio y la forma en que los habitantes la reconocen e identifican. Usme, al sur de Bogotá²⁰, es la segunda localidad con mayor extensión del Distrito, caracterizada por una renta débil. Usaquén, en el extremo nororiental²¹, es una de las localidades que le

¹⁹ Ver Decreto 101 de 2010. Ampliar en circular 006 de 2010 de la Secretaría Distrital de Planeación.

²⁰ Limita con: Ciudad Bolívar, Sumapaz, Tunjuelito, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal. También con los municipios agrícolas de Pasca, Ubaque y Chipaque. Tiene una extensión de 21.506,7 hectáreas, de las que 18.483,9 son de suelo rural (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 10).

²¹ Limita con: Suba y Chapinero. También con los municipios de Chía, Sopó y La Calera. En 6.531,61 hectáreas hay 3.525,1 ha de suelo urbano con usos comercial, industrial, residencial y dotacional (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 10).

genera mayor renta al Distrito²². En Usme, en 2011, la mayor cantidad de predios era de estratos 1²³ y 2²⁴ respecto a Usaquén, donde predominan los estratos 5²⁵ y 6²⁶, pero donde también la Secretaría de Planeación²⁷ identificó predios en estratos 1²⁸ y 2²⁹. En Usme la tasa de analfabetismo para 2010³⁰ era de 3,8; mientras que en Usaquén fue del 0,9 (Secretaría de Planeación Distrital, 2011, p. 87). Claramente, el desarrollo económico es distinto en las dos localidades. Según las proyecciones de población del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en Usaquén, en 2007, había 454.703 personas, y en 2011 la población se incrementó a 474.773. Mientras que en Usme, en 2007, era de 322.183 personas y pasó a 382.876 en 2011 (Secretaría de Planeación Distrital, 2011, p. 46).

A las diferencias señaladas se añade la relación política y administrativa con el Distrito Capital. Una vez fueron anexadas, estas localidades perdieron su autonomía gubernamental

y administrativa, lo que las debilitó en pos de una organización más central y de lógica sectorial. Por tanto, la territorialización implicó un cambio en la forma en que el Distrito concebía la ejecución de las políticas públicas. De una lógica sectorial se pasó a una de territorialización, donde el territorio:

se concibe como el escenario social y político en el que habitan y se desarrollan los individuos, las familias y las comunidades; donde los habitantes interactúan con el medioambiente; donde se reconocen la historia, el sentido de identidad y la pertenencia de las poblaciones con un espacio vivo, donde confluyen actores, recursos, intereses y voluntades (Gobiernos Zonales, Subsecretaría de Asuntos Locales, 2013, p. 8).

En ese orden de ideas, la lógica de territorialidad implica

un modo de gobierno que se caracteriza por la horizontalidad (multiplicidad de actores) donde el te-

²² Según el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá (2004), había 18.904 empresas matriculadas y renovadas. Ampliar en: http://www.participacionbogota.gov.co/escuela/documentos/cartillas_localidades/USAQUEN2008.pdf

²³ La Secretaría de Planeación, con las proyecciones del DANE, para 2011 consideraba una población de 177.765 en estrato bajo-bajo, algo más de 49.000 hogares (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

²⁴ Donde habitan 196.298 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70), un poco más de 56.000 hogares.

²⁵ Habitados por 60.766 personas, 21.281 familias (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

²⁶ Habitados por 73.298 personas, 27.799 familias (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

²⁷ Ampliar información en <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalsDP/Informaci%F3nTomaDecisiones/Estratificaci%F3n%20Socioecon%F3mica/Mapas>

²⁸ Donde habitan 24.938 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

²⁹ Donde habitan 32.134 personas (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, p. 70).

³⁰ Única información disponible y calculada con datos de: DANE, Secretaría Distrital de Planeación y resultados de la Encuesta Multipropósito para Bogotá, 2011.

territorio se considera a la vez como concepto y como producción social del espacio donde se realiza una acción humana repetitiva, la territorialidad corresponde a los valores atribuidos a un territorio y la territorialización a las acciones que se hacen sobre el espacio material fundamentadas en una territorialidad (Jolly, 2012, p. 7).

De esta manera, el componente territorial distrital es resaltado con mayor compromiso para repensar el territorio que se reordena con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que cuenta con la participación de las OSC en el Consejo Territorial de Planeación³¹ y es aprobado por el Concejo de Bogotá.

La apertura de instrumentos de participación ciudadana apuntó a abrir espacios a las OSC para que canalizaran sus demandas o intereses a fin de fortalecer la vigilancia, el control, la denuncia y el flujo de información de las actuaciones de los funcionarios públicos distritales; sin embargo, los resultados —como afirman los estudios de Hernández y Velásquez— evidencian que “la composición de las instancias de participación en los niveles sectorial y poblacional en el distrito que se han diseñado y las normas que lo han creado no aspiran a ser representativos del tejido social y este ha resultado desigual a lo largo del distrito” (Hernández, 2010, p. 93).

Así, las pugnas de estos elementos visibilizan el nacimiento de conflictos “entre diferentes lógicas de regulación y, por ende, diferentes modos de gobierno, según los cuales actuarán

los actores involucrados en el proceso” (Jolly, 2012, p. 9). Es dentro de esta tensión cuando emerge el *accountability social*. Esa función crítica y propositiva de las OSC puede verse reforzada con la manera de informar de los medios de comunicación y ello pone en alerta a toda la sociedad. Para nadie es un secreto que la política es dinámica, y precisamente lo que se quiere analizar con este instrumento es la forma como se registran las informaciones en *El Tiempo* y *El Espectador*.

Con los registros se podrá comprobar, en lo microlocal, si allí también se puede hablar del *boom* de la movilización del que se habla ahora (a partir del 2011), muy especialmente de la ampliación o no del espacio de las decisiones del que hablan José Nun y Boaventura de Souza Santos (Montecinos, 2009) cuando se refieren al experimentalismo democrático regional. Por tanto, un primer análisis del *accountability social* deja ver que no depende solo del aspecto electoral, sino que recoge la experiencia social y ciudadana de la movilización así como las acciones de los grupos organizados y medios de comunicación interesados en influir en el sistema político local y nacional.

USAQUÉN Y USME: TERRITORIOS INVISIBILIZADOS

Dado que la sociedad civil organizada en redes sabe que “los medios de comunicación de masas fijan la existencia del acontecimiento que recogen (lo que no recogen no existe), es-

³¹ El Decreto 032 de 2007 define al Consejo Territorial de Planeación del Distrito Capital (CTPD) como una instancia de planeación de carácter consultivo, cuyas funciones están señaladas en las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.

tablecen las prioridades de los acontecimientos y temas” (López y De Santiago, 2000, p. 9), esta parte del artículo expondrá los primeros hallazgos sobre los tipos de *accountability* que se activaron en Usme y Usaquén en 2007 y 2011, y que fueron visibilizados en la prensa nacional.

A fin de observar cómo los medios de comunicación registran la activación del *accountability social*, los temas visibilizados y los mecanismos de participación reportados, se construyó una matriz con la que se hizo seguimiento a dos periódicos (*El Tiempo* y *El Espectador*) entre febrero y octubre de 2007 y de 2011, periodo electoral para la Alcaldía Mayor de Bogotá. La matriz está disgregada en siete indicadores: fecha, demanda, repertorio de acción, tipo de activista, actor institucional, noticia y OSC.

La acepción del *accountability social* desarrollada por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti muestra cómo esta puede incidir en todas las esferas del poder público, debido a la triple estrategia en la que esta se estructura (judicial, movilizacional y mediática). Es importante señalar que la matriz de prensa permite visualizar tanto la estrategia movilizacional como la mediática en sí mismas. En ella se recogen tres situaciones que se quieren estudiar: la primera, la prensa en cuanto informa sobre el *accountability* a nivel distrital y de las localidades; la segunda, identificar las temáticas abordadas en los medios y los repertorios para los diferentes tipos de *accountability*; por último, visibilizar las herramientas y los mecanismos de participación formales e informales usados y registrados en la prensa.

¿Cuánto informan los medios de comunicación sobre *accountability* en el Distrito y las localidades?

En los dos momentos del estudio y en los periodos determinados se registraron unas 288 noticias relacionadas con el *accountability* distrital. Las variables permiten un análisis que detallamos más adelante. De manera general, se puede anotar que la cobertura fue distinta en cada año, siendo ligeramente superior en *El Tiempo* frente a *El Espectador* (tabla 2). De un total de 288 noticias en los dos años, en los dos medios, solo dos noticias marcan la diferencia.

TABLA 2. COBERTURA DE NOTICIAS DISTRITALES (PERIÓDICO Y AÑOS)

Periódicos	2007	2011	Totales
El Tiempo	107	58	165
El Espectador	38	85	123
Total por periódico	145	143	288

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

Los resultados preliminares evidencian la poca información publicada sobre las localidades o los territorios por parte de los medios en los momentos y periodos estimados para esta investigación. Lo concreto es que informan cuando se trata de repertorios de acción colectiva visibles como paros, marchas y bloqueos de vías. Es importante señalar que Usaquén es la localidad que tiene mayor atención a través de una separata especial del periódico *El Tiempo* llamada *Tiempo Zonal*, mientras que la localidad de Usme no recibe el mismo cubrimiento. Este hallazgo cuantitativo puede darnos idea de cierta invisibilidad del territo-

rio y de los conflictos que allí se presentan. Es necesario destacar que los datos de la prensa escrita no se pueden relacionar con datos locales debido a la falta de información de periódicos y de medios de comunicación de las localidades (tabla 3).

La sistematización de la información del instrumento permitió observar los meses en los que se presentó mayor cubrimiento de información respecto a noticias relacionadas con activación de diversas modalidades de *accountability*. Los resultados demuestran que

los meses de mayor cobertura coinciden con aquellos donde se empiezan a estructurar las listas de candidatos a Juntas Administradores Locales, Concejo de Bogotá y Alcaldía Mayor (abril, un total de 55 noticias), el segundo momento donde se inicia el periodo precampaña (junio, un total de 39 noticias), y un tercer momento en el que se empiezan a visibilizar los candidatos (febrero, un total de 36 noticias). La tabla 4 sistematiza los meses de mayor cobertura comparando los dos periódicos en los dos años.

TABLA 3. MENCIÓN LOCALIDADES (PERIÓDICO Y AÑOS)

Localidad	2007			2011		
	Usaquén	Usme	Total	Usaquén	Usme	Total
El Tiempo	34	21	55	9	8	17
El Espectador	8	5	13	8	6	14

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

TABLA 4. MAYOR COBERTURA DE NOTICIAS (MESES, PERIÓDICOS)

2007				2011			
Meses mayor cobertura	El Tiempo	Meses mayor cobertura	El Espectador	Meses mayor cobertura	El Tiempo	Meses mayor cobertura	El Espectador
Abril	22	Febrero	7	Abril	11	Junio	16
Mayo	13	Abril	6	Mayo	8	Abril	15
Marzo	12	Junio	6	Febrero	7	Febrero	12
Agosto	12	Agosto	5	Agosto	6	Septiembre	10
Octubre	12	Julio	5	Octubre	6	Marzo	9
Junio	11	Marzo	3	Junio	6	Julio	7
Julio	10	Mayo	2	Septiembre	5	Octubre	6
Febrero	10	Septiembre	2	Marzo	5	Agosto	5
Septiembre	5	Octubre	2	Julio	4	Mayo	5

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

Luego de determinar la cobertura de los medios, disgregarlos por meses y determinar los de mayor cobertura, se decidió relacionar el número de veces que las localidades son nombradas en cada uno de los meses y los años estudiados. Los resultados por localidades demuestran que Usaqué durante los meses de abril (12 veces), junio (10 veces), febrero (disminuye a 8) es nombrado en medios. Para el caso de Usme, los meses de marzo (9 veces), abril (8 veces) y junio (7 veces) son los de mayor referencia noticiosa, lo que coincide con la información general que se tiene respecto a los meses de mayor cobertura durante los años estudiados.

Los datos revelan que *El Tiempo* y *El Espectador* reportan poca información relacionada con el *accountability* en las localidades. De todas maneras, cuando se avizoran las campañas hay mayores registros, lo cual indica una activación típica relacionada con el sufragio en la medida en que en los territorios se vuelven visibles los problemas por resolver. Una hipótesis de trabajo señala que estos periodos son reconocidos por la sociedad como los ideales para hacer alianzas con los medios de comuni-

cación a fin de denunciar y evaluar la gestión pública, lo que demuestra exigibilidad de transparencia ante la opinión. La data respecto a las organizaciones puntuales de la sociedad civil muestra que hay una invisibilización dada la generalidad con la que se reporta al agente.

Temáticas encontradas dentro del Distrito y las localidades

Cuando estos periódicos informan sobre conflictos en las localidades, estos se refieren a acciones colectivas que afectan no solo a los territorios sino que trascienden a nivel distrital agudizándose en tiempos electorales. Al organizar la información cuatro temas puntuaron como los más importantes en el Distrito y en las dos localidades durante los años analizados: gestión de funcionarios, educación, participación y espacio público tuvieron el mayor número de referencias noticiosas (tabla 5).

Es necesario señalar que “la realidad descrita en los medios es una realidad construida a partir de la lógica del sistema mediático” (Badillo y Hernández, 2010, p. 2), razón por la que otras temáticas sensibles dentro de las localida-

TABLA 5. TEMÁTICAS DE MAYOR COBERTURA (DISTRITAL POR MESES EN 2007 Y 2011)

Temáticas mayor cobertura	Meses mayor cobertura									Total
	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	
Gestión funcionarios	22	9	20	0	9	4	0	2	2	68
Educación	0	1	14	0	5	0	0	6	10	36
Participación	0	7	4	4	7	0	10	2	0	34
Espacio público	4	6	11	2	1	8	0	2	0	34
Total	26	23	49	6	22	12	10	12	12	172

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

des no pueden referenciarse y visibilizarse si no son expuestas a través de los medios, los cuales, de acuerdo con el Latinobarómetro, cuentan con un nivel de confianza del 47% por parte de los ciudadanos latinoamericanos (2011, p. 51).

Al establecer una relación entre temáticas y localidades se encontró una coincidencia con la información de la matriz distrital. Esa situación puede explicarse por la poca importancia real que se le da a la descentralización debido a que la mayoría de situaciones se resuelven de acuerdo con directrices e instituciones hechas por parte de las secretarías e instituciones distritales. Además, en las noticias sobre denuncias, vigilancia y control predominan las referentes a organismos de vigilancia y control de carácter distrital.

El espacio público puntuó como el más importante para Usaquéen, mientras que en Usme recibió menores referencias. El control y la vigilancia que se ejerce a la gestión de funcionarios fueron significativos en Usme sin llegar a ser determinantes, y en Usaquéen resultó ser lo menos importante. En los dos, la educación pública fue primordial. En Usaquéen, a diferencia de Usme, la participación resultó ser más relevante. Ello se podría explicar por la articulación que logran las organizaciones de la sociedad civil, quizá porque son más estructuradas.

Otra relación importante de anotar son los meses en que los temas emergen. De manera puntual se tiene que en abril el espacio público tiene mayores registros (8 veces), educación es más referenciada en mayo y octubre (5 veces). Mientras tanto, en Usme el tema de gestión de funcionarios tiene ligeros registros en mayo (solo 2). Igual sucede con educación

para agosto (solo 2). Al relacionar los temas dentro del territorio y evaluar la cobertura de los periódicos en esas localidades (en meses de mayor activación) se encuentran discrepancias. La realidad es que las referencias están disgregadas en los meses.

Repertorios usados y visibilizados en los diarios

El *accountability social* utiliza la movilización como estrategia de operacionalización. En realidad, “el control se alcanza cuando actores sociales organizados logran centrar la atención pública en un problema o reclamo particular derivado del accionar indebido de agencias u oficiales públicos” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 45). Por tanto, la movilización social a través de diversos repertorios de acción colectiva tiene que volver el problema visible y con ello lograr resonancia dentro de la opinión pública; así mismo, debe hacerle ver a los funcionarios los costos que para su reputación implica no realizar sus funciones.

Lo movilizador se estructura a través de diversos repertorios de acción, los cuales se entienden como: “la totalidad de medios de que dispone un grupo u organización para perseguir intereses compartidos” (Tarrow, 1998, p. 59). Bajo esta premisa, en las localidades estudiadas se evidencia la formación de redes de conexión informales, las cuales constituyen centros de acción colectiva potencial al ser las organizaciones dentro del territorio las que identifican las demandas específicas que les atañen. No sorprende que sean los bloqueos, las marchas y la toma de entidades distritales

los repertorios de acción más usados, ya que corresponden a una narrativa histórica de la movilización en Bogotá. Es importante destacar la disminución de acciones violentas como el disturbio (solo 5) en los dos años, y visibilizar el aumento de repertorios como la protesta pacífica (alcanzan 29).

De acuerdo con la información recolectada, el número de repertorios informales fue más elevado en el 2011 que en el 2007 (tabla 6), producto del ciclo de protesta que se vivía en la región y del efecto de la movilización estudiantil sostenida durante el segundo semestre del año³². La política de participación implementada por Garzón pudo haber desincentivado este tipo de repertorios en 2007; es posible entender que las demandas pudieron haberse canalizado por la vía institucional.

TABLA 6. REPERTORIOS INFORMALES

Repertorios informales	2007	2011	Total
Bloqueos	1	23	24
Marchas	10	36	46
Toma de entidades distritales	4	1	5
Total	15	60	75

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

Si bien los medios analizados hacen un mayor cubrimiento de los repertorios informales, al sistematizar la información el número de registros de herramientas y mecanismos formales también aparece, especialmente en el 2007. Los más referidos (tabla 7) fueron los informes, las denuncias, la apertura de inves-

tigación y el control de advertencia. Se debe destacar que en el 2007 fue nutrido respecto al uso de este tipo de herramientas lo cual evidencia activación del *accountability* horizontal de la mano con el social. Se destaca la labor de instituciones como la Veeduría, la Personería y la Contraloría Distrital. En *El Tiempo Zonal* se resalta la colaboración entre las organizaciones sociales de Usaquén y el diario para realizar diversas denuncias relacionadas con el espacio público.

TABLA 7. REPERTORIOS FORMALES RELACIÓN FINAL

Repertorios formales	2007	2011	Total
Denuncia	10	4	14
Informe	27	5	32
Apertura de investigación	5	3	8
Control de advertencia	5	1	6
Formación	4	3	7
Carta abierta	4	0	4
Total	55	16	71

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

Una vez sistematizada la totalidad de los repertorios de acción colectiva informales y formales que se reportaron en todo el Distrito Capital, se evidenció que los registros del 2007 fueron más de recursos formales que en el 2011. Durante el mismo periodo de tiempo, en 2011 predominaron los registros de repertorios informales (se contabilizan 60). Es importante señalar que de acuerdo con la

³² Ante la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992 por parte del Gobierno Nacional.

teoría de oportunidades políticas, el contexto institucional durante el 2011 se percibió más inestable. Justamente por ello fue más adecuado para visibilizar la corrupción y presionar las decisiones de los funcionarios que debían controlar, vigilar y sancionar a los servidores públicos inmersos en esas situaciones. Con el fin de establecer similitudes o diferencias en los registros del uso de repertorios formales e informales en cada una de las localidades, se analizó la información y se evidenció que en Usaquéen básicamente se acude a mecanismos formales, mientras que en Usme prima el uso de repertorios informales (tablas 8 y 9).

TABLA 8. REPERTORIOS INFORMALES REPORTADOS (LOCALIDADES)

Repertorios informales	Usme	Usaquéen	Total
Bloqueos	3	5	8
Marchas	6	4	10
Toma de entidades distritales	2		2
Protesta pacífica	2	3	5
Total	13	12	25

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada en 2007 y 2011.

TABLA 9. MECANISMOS FORMALES REPORTADOS (LOCALIDADES)

Repertorios formales	Usme	Usaquéen	Total
Denuncia	1	5	6
Recurso de apelación		1	1
Informe	7	5	12
Apertura de investigación		2	2
Total	8	13	21

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada en 2007 y 2011.

Por último, se buscó establecer una relación preliminar entre las temáticas o demandas recurrentes por parte de las organizaciones de la sociedad civil y el uso de repertorios de acción colectiva (formales e informales) y mecanismos formales que se usaron para ser escuchados y visibilizar un problema. Se encontró que en el Distrito los mecanismos formales son activados para supervisar la gestión de funcionarios y que se trata más de *accountability* horizontal por cuanto son activados por las mismas instituciones de vigilancia y control; ello explica por qué en los diarios se reportan solicitud de informes y la apertura de investigaciones. Respecto a espacio público y participación los mecanismos más usados reportados en los medios son los formales, mientras que en el tema educativo se reporta que son más usados los mecanismos informales como bloqueos y marchas (tabla 10).

TABLA 10. RELACIÓN TEMÁTICA Y REPERTORIOS EN EL DISTRITO

Tipo de demanda	Tipo de repertorio de acción (formal e informal) más usado	Total
Gestión funcionarios	Denuncia	5
	informe	17
	Apertura de investigación	6
	Control de advertencia	6
Educación	Bloqueos	11
	Marchas	22
	Toma de entidades distritales	5
Participación	Formación	5
	Foro	1

Continúa

Tipo de demanda	Tipo de repertorio de acción (formal e informal) más usado	Total
Espacio público	Denuncia medios	8
	Carta abierta	3
Total		89

Fuente: elaboración propia a partir de la información recolectada.

A MODO DE CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Si bien cuando se habla de *accountability social* es preciso considerar las tres estrategias a partir de las cuales este se desarrolla (movilización, mediática y jurídica) por cuanto son concomitantes, aquí se quiere hacer énfasis en la estrategia mediática porque los medios juegan un papel multiplicador como reeditores sociales. Además, una manera de obtener información sobre las otras dos (movilización y jurídica) es el registro en los medios y, en este caso, se eligieron dos diarios de amplia circulación no solo distrital sino nacional. Lo que es más, uno de ellos tiene una separata especial para una de las dos localidades seleccionadas para el estudio.

En este orden de ideas, la revisión de dos diarios –*El Tiempo* y *El Espectador*– por nueve meses –de febrero a octubre, tanto en 2007 como en 2011– ha permitido encontrar que si bien la información relacionada con *accountability* en el ámbito distrital luce insuficiente (en 18 meses solo hay 288 notas periodísticas), se

presenta un desequilibrio mayor cuando se va al detalle microlocal; es más, en el nivel distrital se hacen más alianzas con entidades como la Veeduría, la Personería y la Contraloría, y organizaciones de la sociedad civil, en el ejercicio de vigilar, controlar y evaluar la gestión de servidores públicos y políticas públicas. La situación no se replica en lo microlocal donde estas entidades dedicadas al control son menos activas y sus competencias terminan siendo más difusas. No obstante, en uno de los diarios (*El Tiempo*) que tiene una separata zonal puede observarse esa estrategia mediática y los efectos que ello tiene en la formación de la opinión pública.

Es importante recordar que estas son solo aproximaciones preliminares de un primer instrumento de la investigación, luego se requiere relacionarlas con los datos que se obtengan en los otros instrumentos³³ que permiten recoger información pertinente para la investigación general. Aquí se analiza el primer instrumento en tres ejes: cuánto registran, qué temáticas son mencionadas y los repertorios con los que las OSC ganan la atención de los medios sobre los conflictos que existen en los territorios. Los otros instrumentos fueron construidos para recoger información que si bien puede cruzarse con los hallazgos de esta primera entrega, aquí queremos concentrarnos en la acepción mediática trabajada por Peruzzotti y Smulovitz al ser considerada por ellos como una estrategia fundamental en el *accountability social*.

³³ La investigación ha establecido esta matriz como primer instrumento, el segundo es una encuesta a una muestra de ediles de las dos localidades, el tercero una entrevista con alcaldes locales, y uno cuarto que posibilitará recoger información directamente de las organizaciones de la sociedad civil presentes en cada uno de los territorios.

En primer lugar se observa que las OSC, a pesar de tener solo 288 registros de objetos noticiosos, son sujetos activos del proceso comunicacional y ello se vincula con el de toma de decisiones. Sin embargo, al analizar los resultados, sorprende la escasa referencia por parte de los medios no solo a las localidades sino a las dinámicas que se presentan en ellas. La información solo aparece cuando el hecho noticioso trasciende hacia repertorios de acción colectiva clásicos, que tienen impacto en la ciudad. Se observa la coincidencia conceptual con la propuesta de Masaiko, quien asegura que la movilización social está orientada a una mayor justicia social, y por ello la preponderancia a denunciar, reivindicar y sensibilizar a la opinión pública en el sentido habermasiano.

En segundo lugar, se evidencia una asimetría y escasez en el cubrimiento de la información relacionada con el *accountability*, y cuando este emerge es en tiempo de campañas electorales. Simplemente hay un mayor número de registros, esta situación indica una activación típica relacionada con el sufragio en la medida en que en los territorios se vuelven visibles los problemas por resolver. En ese orden de ideas, los meses de mayor cobertura de la prensa en el ámbito distrital son abril, junio y febrero, que coinciden con la estructuración de las listas de candidatos a Juntas Administradoras Locales, Concejo de Bogotá y Alcaldía Mayor, el momento en que se empiezan a visibilizar los candidatos y la campaña. Coyunturas clásicas para entender la comunicación política precisamente como actividad, donde hay un intercambio de mensajes para articular decisiones que permitan dar solución

a los conflictos que se configuran y se sienten en el territorio.

De otro lado, los resultados por localidades demuestran que durante los meses de febrero, abril y junio Usaquén es nombrado en los medios, mientras que Usme es mencionado (con mejores registros) en marzo, abril y junio. En uno y otro caso la activación del *accountability* demuestra un efecto reflejo entre la activación de *accountability* distrital y los escasos datos que se referenciaron a nivel local.

En tercer lugar, se observó que cuando los periódicos informan sobre ciertos temas tanto a nivel distrital como local, es en relación al uso de repertorios informales. Precisamente, las OSC recurren a ese tipo de acciones colectivas para llamar la atención de los medios de comunicación masiva y de esta manera crear ese espacio de deliberación que es la opinión pública. Es ahí donde se negocian las soluciones a los conflictos del territorio.

Cuatro temas puntuaron como los más importantes en el Distrito y en las dos localidades: gestión de funcionarios, educación, participación y espacio público. Sin embargo, otras temáticas sensibles en Usme y Usaquén no pueden referenciarse y visibilizarse sino son expuestas en la prensa. El hecho de que los temas señalados se presenten de forma consistente durante los periodos estudiados (febrero-octubre), en los dos momentos escogidos (2007 y 2011), puede deberse a la baja importancia que se le da a la descentralización, y al peso —como afirma Hernández— de un modelo político donde las situaciones no son resueltas por los organismos y tomadores de decisiones locales, sino que se deja su resolución

a la institucionalidad distrital, profundizando la tensión entre el poder central y el periférico, que ya cuenta con el respaldo popular³⁴. Es importante señalar que la información registrada sobre la gestión de los funcionarios públicos responde a una activación de *accountability* horizontal propia de la institucionalidad diseñada para ello (Veeduría, Personería y Contraloría Distrital). Estas entidades trabajan de la mano con organizaciones de la sociedad civil y en muchos casos responden a sus demandas.

Cuatro temas puntuaron como los más importantes en el Distrito y en las dos localidades: gestión de funcionarios, educación, participación y espacio público. Sin embargo, otras temáticas sensibles en Usme y Usaquén no pueden referenciarse y visibilizarse sino son expuestas en la prensa. Es importante señalar que la información registrada sobre la gestión de los funcionarios públicos responde a una activación de *accountability* horizontal propia de la institucionalidad diseñada para ello (Veeduría, Personería y Contraloría Distrital). Estas entidades trabajan de la mano con organizaciones de la sociedad civil y en muchos casos responden a sus demandas.

En cuarto lugar, si bien el *accountability social* tiene una relación directa con los momentos de campaña electoral y especialmente con las elecciones, en esta ocasión se ha querido señalar que participación política no se limita al proceso político sino que se extiende a otros momentos tanto en lo local como en

lo distrital. Los datos recogidos de la manera como informa la prensa escrita (*El Tiempo* y *El Espectador*) permiten ver activaciones diferenciadas con gran énfasis en meses claves del calendario electoral local. La realidad es que las osc logran atención de la prensa cuando se activa la estrategia de movilización, y muy pocas veces cuando se activa la judicialización de procesos. Aun así, es posible percatarse de la continuidad del *accountability social* que, como indica la conceptualización, se concatena con el horizontal y el vertical.

En Bogotá, como en otros lugares, el *accountability social* logra sanciones en términos de costos de reputación, lo cual se evidencia en el aumento de información en 2011. Para ello se requiere la consolidación de redes formales e informales que identifiquen conflictos y presenten alternativas de solución, y que sean demandadas a los tomadores de decisión que ellos han elegido para que solucionen sus problemas. Efectivamente, cuando se implementó una política de participación (2007) quizá se recurrió más a las herramientas y los mecanismos formales de participación; pero en el 2011, cuando apenas se ajustaba la política de territorialización, los mecanismos informales afloraron y el resultado del control institucional o *accountability horizontal* cobró su máxima expresión en la denuncia del cartel de la contratación, que terminó por anticipado el periodo del alcalde mayor, situación que siendo positiva en términos de la denuncia y sanción, muestra

³⁴ No solo los ediles son elegidos por voto popular, sino que el alcalde local es presentado ante la comunidad en una audiencia pública en la Junta Administradora Local y el alcalde mayor, quien es elegido por voto popular, nombra al alcalde local.

la preponderancia que tiene la información en el ámbito distrital antes que en lo local. Otra cosa que llama la atención al analizar los datos en lo local es que en la localidad de Usaquén se acude más a mecanismos formales, mientras que en el caso de Usme, el uso de repertorios informales es más recurrente.

De esta manera, puede verse que las OSC adelantan movilizaciones en torno a sus carencias; en los casos estudiados cuatro temas fueron recurrentes de manera similar en las dos localidades. Claramente un punto de entrada para la movilización, como lo señala el Banco Mundial, donde también se instiga a construir una base de información que, como se evidencia en la tabla 9, demuestra que el uso de repertorios formales para las temáticas más importantes requiere capacidad informativa para que se pueda ejercer un control o vigilancia sobre el asunto. Y recurrir a los medios es una manera de hacerlo público y conseguir el apoyo de burócratas o líderes políticos; con un calendario electoral activo es más factible el registro de estas coaliciones para proceder a negociar el cambio de la situación que afecta el territorio.

REFERENCIAS

- Badillo, A. y Hernández, M. (2010). Confianza e influencia de los medios latinoamericanos: una visión de las élites. Ponencia presentada en el XIV Congreso de Latinoamericanistas 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Recuperado de <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531525/>.
- Canel, M. J. (2006). *Comunicación Política: una guía para su estudio y práctica*. (2 ed.). Madrid: Tecnos.
- Cohen, J. y Arato, A. (2002). *Sociedad Civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dematteis, G. y Governa, G. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo slot. *Boletín de la AGE*, 39, 31-58.
- Developments Needs Citizens (2012). *¿Qué es la movilización social?* Recuperado de <http://developmentneedscitizens.wordpress.com/2012/06/04/que-es-la-movilizacion-social/>.
- Forman, Sh. y Segaar, D. (2006). New coalitions for global governance: the changing dynamics of multilateralism. *Global Governance*, 12 (2), 201-225.
- Habermas, J. (2010). Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública política. En *Facticidad y Validez* (6 edición, pp. 407-468). Madrid: Trotta.
- Hernández, A. y Arciniegas, E. (2011). Aproximación conceptual, el *accountability* desde una perspectiva comparada en América Latina: Estudios de caso. En Hernández, A. y Arciniegas E. (eds.). *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina* (pp. 21- 48). Bogotá: Editorial Universidad de los Andes.
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010, discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Revista Colombia Internacional*, 71, 85-107.
- Jolly, J. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. *Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Recuperado de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/jollyjea.pdf>.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Madrid: Kriterion Tusquets.

- Keck, M. y Sikkink, K. (2000). Una presentación de las redes transnacionales de defensa en la política internacional. En *Activistas sin frontera*. México: Siglo XXI.
- López, A. y De Santiago, J. (2000). La importancia social y política de la comunicación. En *Retórica y comunicación política*. Madrid: Cátedra.
- Malena C., Forster, R. y Singh, J. (2004). Social Accountability, an introduction to the concept and emerging practice. En *Social Development Papers*, Banco Mundial, 76. Recuperado de <http://site-resources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPE0501ity0SDP0Civic0no1076.pdf>.
- Martín-Barbero, J. (2002). De las políticas de comunicación a la massmediación de la política. En *Oficio de Cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura* (pp. 298- 325). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 44, Caracas. Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/044-junio-2009/montecinos>.
- O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones. En Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (eds.). *Controlando la política: ciudadanos, medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Buenos Aires: Temas.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista española de ciencia política*, 11, 11-31.
- Pasquino, G. (1993). Participación política, grupos y movimientos. En Pasquino G., Bartolini, S., Cotta, M., Molino, L. y Panebianco, A. *Manual de ciencia política* (pp. 179-215). Madrid: Alianza Universidad.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2001). *Accountability social: la otra cara del control*. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Peruzzotti, E. (s. f.) *La política de accountability social en América Latina*. Recuperado de www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability-social1.pdf.
- Resina, J. (2012). Deliberando en la plaza: una reflexión sobre los límites de la democracia a la luz del movimiento de los indignados en España. *Comunicación & ciudadanía*, 5.
- Roth, R. (2003). LAS ONG y las políticas internacionales. En Vidal Beneyto, J. (sir.), *Hacia una sociedad civil global* (pp. 245-281). Madrid: Taurus.
- Santana, P. (2003). Entrevista con Boaventura de Souza Santos. Repensar la política y democratizar la democracia. *Revista Foro*, 48, 5-16.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (eds.). *The self-Restraining State Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-29). London: Lynne Reinner Publishers.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, 3, 9-39.
- Secretaría Distrital de Planeación (2011). Localidad n.º 1 Usaquéen. En *21 Monografías de las Localidades Distrito capital 2011. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos 2011*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Planeación (2011). Localidad n.º 5 Usme. En *21 Monografías de las Localidades Distrito capital 2011. Diagnóstico de los aspectos físicos, demográficos y socioeconómicos 2011*. Bogotá.

- Secretaría Distrital de Gobierno (2012). *Gobiernos zonales nuevas ciudadanías que participan y deciden. Mesa de trabajo de gobiernos zonales*. Bogotá.
- Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Universidad Externado de Colombia.
- Tarrow, S. (1998). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (pp. 57-88), Madrid: Alianza.
- Teijo, C. (2002). Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional. En Revilla M. (ed.), *Las ONG y la política* (pp. 172-247). Madrid: Ediciones Istmo, Serie Ciencia Política.
- Velásquez, F. (2006). Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia. Ponencia presentada al Seminario Internacional 2006, *Control social y democracia en América Latina: rendición de cuentas, proyectos políticos y sociedad civil*, organizado por el Ciesas y la Universidad Veracruzana. México D. F., noviembre de 2006.
- Velásquez, F. (2008). *Control social en Colombia: institucionalidad y balance de la experiencia*. México: Foro Nacional por Colombia y México.

Recuperado de http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1773/2/3cm_f_velasquez.pdf.

Normatividad

- Circular 006 de 2010 de la Secretaría Distrital de Planeación.
- Decreto 1421 de 1993.
- Decreto Distrital 539 de 2006.
- Decreto 032 de 2007.
- Decreto-Ley 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Bogotá).
- Decreto Legislativo 3640.
- Decreto 101 de 2010.
- Ley 134 de 1994.
- Ley 11 de 1986.
- Ley 152 de 1994.
- Ley 338 de 1997.
- Ordenanza n.º 7 de la Asamblea de Cundinamarca.

Páginas oficiales

- Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>
- SPJ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/SPJ/index.jsp>