

# **“Mecanismos de accountability for males participativos en la gestión ambiental. Un estudio comparativo de las megaciudades Bogotá D.C. y Sao Paulo.”<sup>1</sup>**

**Diana María Cuadros De Vélchez\***

\*Antropóloga y PhD en Filosofía política y jurídica. Actual Directora de línea institucional de investigación en la Fundación Universitaria Los Libertadores.

## **Resumen**

El estudio compara los mecanismos de *accountability* (MA) formales participativos, surgidos en las últimas décadas, en la gestión ambiental, en Bogotá D.C., y el municipio de Sao Paulo. La comparación se hace en términos de su alcance democrático, entendiendo los MA como distribuciones de empoderamientos entre la ciudadanía. El análisis de los empoderamientos sustenta la comparación en ambas ciudades, a partir de escalas participativas propuestas en la literatura. La información se recoge y analiza a partir de fuentes documentales, principalmente, textos legislativos y normativos. Los resultados confirman parcialmente la tesis de que un mayor empoderamiento ciudadano en la rendición de cuentas, contribuye a la calidad de la gobernanza de los asuntos ambientales, por la vía de legitimar la toma de decisiones, ampliar la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información del público; y son un sustento necesario para investigaciones empíricas, escasas en Latinoamérica, que confirmen los efectos de los MA participativos, sobre la deseada profundización democrática.

## **Abstract**

The research compares formal participatory accountability mechanisms (AM) resulting from the national regulations on environmental management in Bogotá D.C., and the municipality of Sao Paulo, in the last decades. The comparison is made in terms of the democratic scope, understanding the AM as distributions of empowerments among citizens. The analysis of the empowerments supports the comparison between the two cities, based on participative scales proposed by the literature. The information is collected and analysed

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado a la Decimoprimer Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector (ISTR) Quito, Ecuador, 18 al 20 de octubre de 2017. “La democracia y la sociedad civil en América Latina y el Caribe en tiempo de cambios”. Línea temática: Democracia, instituciones y sociedad en América Latina y el Caribe.

from secondary sources, mainly from legislative and normative texts. The results partially support the thesis that a stronger empowerment of the citizens through accountability, contributes to the governance quality on environmental matters, by legitimizing decision taking, widening transparency, and making easier the access to information, for the general public. The results are also a necessary support for future empirical research, scarce in Latin America that confirm the effects of the participatory MA here analysed on the desired deepening of democracy.

## **Introducción**

La gestión ambiental urbana (en adelante GA) es uno de los mayores retos del S.XXI, para los países en desarrollo. Las deficiencias de esta gestión representan un factor de alto riesgo para la salud humana, no sólo para los habitantes de las ciudades, sino de la periferia (UN Human Settlements Programme, 2011). Los efectos se agravan con el aumento de la población de las ciudades<sup>2</sup>. De manera correspondiente, organismos internacionales y más recientemente, la academia, han centrado su atención en las experiencias urbanas de GA, tratando de identificar las mejores prácticas, en las diferentes áreas: agua, residuos sólidos, calidad del aire, entre otros. Fruto de ello es la emergencia e impacto de estudios de caso y reportes en publicaciones especializadas sobre la materia<sup>3</sup>. En particular, los elementos de la gobernanza han ido ganando interés, a medida que se descubre su papel determinante para la adecuada GA, sin embargo, su estudio sigue siendo escaso. Sorprende especialmente la ausencia de estudios sobre el accountability en lo concerniente a la GA, si tenemos en cuenta la extensa literatura sobre este concepto y su práctica. Esta ausencia resulta especialmente alarmante en tanto se trata de un componente imprescindible, no sólo

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la OMS, para 2030 se espera que tres de cada cinco personas vivan en las ciudades.

<sup>3</sup> Algunos ejemplos sobre retos urbanos del cambio climático: IPCC, 2014. Sobre la gestión urbana del agua: UN-Habitat, en su reporte 2010, “Sustainable Water Management in Cities: Engaging Stakeholders for Effective Change and Action”; Closas A, et al (2012); Brown RR (2008) *Local institutional development and organizational change for advancing sustainable urban water futures. Environmental Management* 41(2):221–233; Brown R, Farrelly M (2009) *Delivering sustainable urban water management: a review of the hurdles we face. Water Science and Technology*, 59(5):839–846; Carter JG (2007) Spatial planning, water and the water framework directive: insights from theory and practice. *Geogr J* 173(4):330–342. Sobre gestión urbana de residuos sólidos: UN-Habitat (2010) “Solid Waste Management in the World’s Cities”; y VNG International (2008), “Closing the circle: Bringing Integrated Sustainable Waste Management Home”.

para establecer la calidad de las democracias, sino para aumentar la efectividad de la toma de decisiones que requiere de un adecuado manejo de los recursos ambientales.

El presente estudio responde a la preocupación sobre la gobernanza ambiental y contribuye a llenar el enorme vacío acerca del *accountability* sobre problemas ambientales. El objetivo es comparar los mecanismos de *accountability* (MA) formales participativos, en dos megaciudades latinoamericanas como son Bogotá D.C., y Sao Paulo. La comparación se centra en su alcance democrático, entendiendo los MA como distribuciones de empoderamientos entre la ciudadanía. La distribución de empoderamientos se establece a partir de tres criterios: inclusión; sujetos y objetos del control; y consecuencias. Respectivamente: 1) Cómo está distribuida la capacidad de exigir la rendición de cuentas entre la población; 2) el tipo de agentes públicos que deben rendirle cuentas y sobre qué asuntos; y 3) qué consecuencias se derivan de este control o supervisión. El análisis de los MA a partir de estos tres criterios nos permite comparar la calidad participativa de los MA en ambas ciudades, utilizando escalas propuestas en la literatura.

El estudio es limitado en tanto aborda sólo uno de los componentes del sistema de *accountabilities* en la GA. Los mecanismos participativos informales son igualmente centrales para entender el alcance democrático del sistema, pero su variedad y complejidad supera las posibilidades del presente estudio. Igualmente, es limitado en tanto se centra en el aspecto formal de los MA, por lo que los resultados son una caracterización estática que obliga a complementarlo con investigaciones empíricas, preferiblemente longitudinales que confirmen la efectividad democrática de los MA. En tal sentido, los resultados obtenidos son un sustento necesario para estas investigaciones futuras, actualmente muy escasas en Latinoamérica.

En el trasfondo del estudio está la tesis de que un mayor empoderamiento ciudadano en la rendición de cuentas, contribuye a la calidad de la gobernanza de los asuntos ambientales, por la vía de legitimar la toma de decisiones, ampliar la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información del público. Algo que parcialmente confirman los aspectos formales aquí analizados, y que se debe complementar con los estudios empíricos ya mencionados.

Metodológicamente, el estudio recoge y analiza las características de los MA participativos a partir de lo establecido en los documentos oficiales de ambos países. De manera que la principal fuente de información son las políticas públicas y el marco normativo relativo a la participación ciudadana en la formulación, seguimiento y control de los asuntos públicos relativos a la GA.

La argumentación inicia con las bases teórico conceptuales de los mecanismos de accountability participativos. Seguidamente, destaca las características comunes que comparten Bogotá D.C., y Sao Paulo, y que sustentan la comparación. El último apartado recoge de manera resumida los resultados del estudio comparativo.

### **1. Perspectivas teóricas del *accountability* participativos en la gestión ambiental.**

La democracia no podría ser concebida sin una vasta y compleja red de mecanismos de rendición de cuentas entre el pueblo y aquellos que gobiernan en su nombre (Warren, 2014). Rendir cuentas, en general, consiste en tres etapas: En primer lugar, para que una relación califique como tal, el actor está obligado a informar al foro acerca de su conducta, aportando información sobre la ejecución de tareas, resultados o procedimientos<sup>4</sup>. El análisis de esta etapa requiere por tanto precisar las acciones o decisiones que están sujetas a rendición de cuentas; al respecto, el escrutinio no tiene que ser *ex post*. Es posible ejercerlo para prevenir una acción respecto a una decisión ya tomada. Segundo, el foro debe tener la potestad de interrogar al actor y cuestionar la pertinencia de la información, las explicaciones o la justificación que ha proporcionado. Tercero, el foro puede emitir un juicio sobre la conducta del actor, en forma de aprobación o desaprobación; y en este segundo caso, cabe la posibilidad de que imponga algún tipo de sanción (Bovens, 2007). En tal sentido, la tercera etapa se analiza en términos de las consecuencias que pueden enfrentar los actores al rendir cuentas.

Una precisión reconocida en la literatura, es que el accountability es una noción relacional que hace referencia a dos actores (el foro y el actor) que se vinculan a través de varios

---

<sup>4</sup> Autores como Schedler (1999) atribuyen al accountability los componentes necesarios de *answerability* y *enforcement* de los agentes y funcionarios públicos.

elementos concatenados: la obligación del actor a rendir cuentas, la capacidad del foro de exigirlos y emitir juicio sobre las mismas, y las consecuencias de este control. Tomados aisladamente, cualquiera de estos tres elementos puede ser un ejercicio de control, transparencia o información, pero no llega a ser accountability. El accountability es una forma de control, pero no a la inversa (Bovens, 2007)<sup>5</sup>. Otra precisión similar se da respecto a la transparencia, entendida como la disponibilidad de información sobre un actor quien permite a otros actores auditar pasivamente los trabajos y desempeños que realiza (Meijer, 2014). En tanto carece del componente relacional, la transparencia y el accountability no son sinónimos, aunque la primera es requisito del segundo.

El elemento democrático de la rendición se refiere a la manera como los miembros de una comunidad detentan derechos o prerrogativas discursivas, en tanto tienen la potestad de solicitar, recibir y aceptar o rechazar las razones y justificaciones del ejercicio del poder, e incluso, pueden demandar y sancionar las razones y la ejecución de una decisión. De ahí que un sistema democrático de accountabilities sea un sistema de empoderamientos (Warren, 2014). Por tanto, los mecanismos de accountability (MA) son distribuciones de empoderamiento entre quienes ejercen el control o contrapeso. Una distribución que aquí evidenciamos a partir de los tres [criterios](#) mencionados arriba, -inclusión; sujetos y objetos del control; y consecuencias-, los cuales se manifiestan de manera particular y autónoma en cada uno de los MA estudiados.

En las democracias representativas, el accountability se da entre poderes públicos o bien, entre la población y los poderes públicos incluyendo los agentes privados que manejan recursos públicos. Entre los MA más destacados están: el voto; los derechos de petición; las reglas sobre transparencia y acceso a información; modos de control y contrapesos entre agencias y ramas del gobierno, y las auditorías públicas. De manera correspondiente, los empoderamientos se distribuyen entre los ciudadanos (votantes), actores sociales, las agencias estatales y los agentes internacionales que ejercen el control.

Atendiendo a los actores entre quienes se distribuyen los empoderamientos para ejercer el control, la literatura ha clasificado los MA en: a) Verticales, donde el control lo ejercen los ciudadanos, de manera individual u organizada, a través de las elecciones o diversas

---

<sup>5</sup> En adelante, por razones prácticas, utilizaremos el término control como sinónimo de accountability.

modalidades de participación (Goetz y Jenkins 2005); b) horizontales, ejercidos por el poder judicial y legislativo, por agencias públicas de control autónomas e independientes, siendo las defensorías públicas las más comunes (O'Donnell, 1994); y c) transversales o mixtos donde tanto agentes públicos como actores sociales ejercen el control (Isunza, 2011). Desde esta perspectiva, el sistema de accountabilities engloba una multiplicidad de relaciones entre actores estatales y privados obligados a rendir cuentas, y actores sociales y estatales que exigen rendición de cuentas, basados en derechos y en facultades legales (Hernández, 2010).

En la literatura han cobrado importancia los defensores de la democratización de los MA, entendida como una mayor distribución de empoderamientos que amplíen la implicación de la ciudadanía en las decisiones de los poderes públicos. Esto supone trascender los MA tradicionales representativos, e incluir MA participativos. La tesis de fondo es que un mayor empoderamiento ciudadano en la rendición de cuentas, contribuye a la calidad de la gobernanza de los asuntos ambientales, por la vía de legitimar la toma de decisiones, ampliar la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información del público.

Varios argumentos empíricos y normativos apoyan esta postura: Uno de ellos, son las limitaciones de los MA tradicionales, en particular el voto, para compatibilizar las acciones de los agentes públicos con los intereses de la población (Przeworski et al, 1999). Otro, son las limitaciones de la gestión de los servicios públicos basada en modelos competitivos de negocio que han probado ser inefectivos e inequitativos en tanto desatienden a los habitantes urbanos con recursos insuficientes para acceder a estos servicios a través del mercado (Lange, 2013); de donde se deriva la necesidad de incluir especialmente a estos sectores en la planeación y control de los servicios, en los niveles comunales y de barrio (Cavil and Sohail, 2004). También se sostiene que una mayor implicación ciudadana en la rendición de cuentas, aumenta la responsabilidad de los organismos públicos (Wang, 2002). Igualmente, se alega que un mayor empoderamiento ciudadano en la rendición de cuentas aumenta la confianza de los ciudadanos en el gobierno y los agentes públicos, y su mayor voluntad de colaborar financieramente con la administración pública (Wang, 2002). Otro argumento es que los ciudadanos conocen mejor sus propias necesidades, y por tanto están en una mejor posición para exigir la rendición de cuentas; una mayor implicación

ciudadana incrementa las posibilidades de aprovechar su experiencia, conocimiento y múltiples perspectivas; esto implica dar a los ciudadanos un papel directo en el proceso de toma de decisiones y empoderarlos para exigir una rendición de cuentas pública, efectiva y transparente (Damgaard y Lewis, 2014). Y finalmente, se sostiene que la implicación y el trabajo colaborativo de la ciudadanía con los poderes públicos contribuye a la calidad de la gobernanza en términos de legitimidad democrática, transparencia e inclusión social (Ackerman, 2004). Estos argumentos se enmarcan en perspectivas teóricas más amplias que abogan por una profundización democrática que resuelva las deficiencias y vicios de los sistemas representativos<sup>6</sup>. Desde hace casi tres décadas, estos planteamientos han ido de la mano de cambios significativos en la sociedad civil que responden al surgimiento de nuevos repertorios de acciones de control, monitoreo y denuncia de la ciudadanía a los poderes y agentes públicos y privados que restringen o vulneran sus derechos (Hernández y Cuadros, 2014).

Organismos internacionales de primer nivel se han sumado a favor de la mayor implicación ciudadana en el accountability sobre los asuntos públicos. Un ejemplo reciente es la agenda de Habitat III, de Naciones Unidas, donde se aboga por una democracia local con efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y donde los ciudadanos están empoderados para hacer rendir cuentas a las instituciones públicas por sus decisiones (Naciones Unidas, 2016). El diseño de políticas públicas y de MA estatales se ha visto permeado por estas tendencias y presiones internacionales e internas, lo que se evidencia en el reconocimiento de derechos y deberes de la ciudadanía, de implicarse de forma directa en la rendición de cuentas en casi todos los ámbitos de actuación de los poderes y agentes públicos; una tendencia que ha transformado las democracias representativas (Warren, 2006; Dalton et al, 2006).

La GA ha sido uno de los ámbitos donde se han introducido MA participativos, por vía de la legislación, en las democracias latinoamericanas. Un fenómeno que ha ido consolidando modos coexistentes de gobernanza ambiental (Lange, et al, 2013), caracterizada porque: a) los agentes responsables de garantizar derechos ambientales de la población a través de la prestación de servicios públicos, pueden ser públicos, privados o entidades mixtas; b) las

---

<sup>6</sup> Representantes destacados de estas teorías, están entre otros, C.B.McPherson, B. Barber, R.Dahl y J.Elster.

decisiones sobre cómo garantizar estos derechos y servicios públicos se toman en instituciones representativas tradicionales como son las alcaldías y los consejos de gobierno locales, pero también, a través de modalidades de colaboración ciudadana con sus gobernantes como son los consejos ambientales, cabildos, presupuestos participativos y otras instancias de participación ciudadana; y c) donde los MA se ejercen simultáneamente por vías electorales, a través de agencias especializadas de control público y a través de los múltiples MA participativos reconocidos en la legislación, además de las vías no institucionales de control que ejerce la sociedad. En este contexto, resulta de particular interés conocer los MA formales participativos que se han introducido en la legislación. Estos reflejan las respuestas institucionales a dos grandes retos: Uno, la demanda por una mayor profundización democrática y otro, el reto ambiental que está directamente vinculado a la salud y el bienestar de los habitantes.

## **2. Bogotá D.C. y Sao Paulo ante los retos de la gestión ambiental (GA)**

Si nos aproximamos a las ciudades de Bogotá D.C., y Sao Paulo, ambas comparten características relacionadas con la GA que dan sentido a nuestra comparación. Las destacamos a continuación:

### **a. Tamaño poblacional**

Ambas ciudades están entre las cinco más pobladas del continente, considerándose megaciudades y son a su vez, las más pobladas de sus respectivos países: más de 11 millones en Sao Paulo (UN-HABITAT, 2012) y más de 8 millones en Bogotá D.C. (DANE, 2017). El tamaño poblacional enfrenta a las dos ciudades a los retos de gobernanza que señalan Pires y Gaeta (2010): “en las megalópolis contemporáneas terminan encontrándose dos tendencias: la reconstrucción de la estructura institucional necesaria para gestionar esas áreas urbanas gigantescas y la de profundización democrática mediante un mayor fomento y apertura de canales que concedan un mayor protagonismo ciudadano” (pág. 189). Traducidos a la GA, las dos megaciudades deben garantizar la sostenibilidad ambiental y a la vez, abrir mayores canales de implicación ciudadana en su gestión.



## **b. Modelo desconcentrado de gobierno**

Los gobiernos nacionales de ambos países asignan la responsabilidad de la GA a los municipios, bajo el principio de colaboración y corresponsabilidad con los gobiernos nacionales. Frente a ello, las dos ciudades responden a los desafíos de la GA, desde un modelo desconcentrado de gobierno<sup>7</sup>. Esto supone que las decisiones políticas se toman de manera centralizada y la gestión administrativa e implementación de estas decisiones se delega a las administraciones locales (subprefeituras en Sao Paulo y Alcaldías Menores en Bogotá D.C.). En ambas ciudades la autoridad central recae sobre un alcalde y un parlamento o consejo, electos popularmente. En el caso de Sao Paulo, el gobierno central lo encabeza la Prefectura (poder ejecutivo) y la Cámara de Concejales (poder legislativo). Respectivamente, en Bogotá D.C., lo lideran la Alcaldía Mayor o Distrital y el Consejo Distrital. Esta modalidad de desconcentración de los gobiernos afecta la distribución de empoderamientos en los MA de la GA. Como se explica más adelante, *prima facie*, los MA son democráticamente efectivos si el accountability se ejerce sobre agentes con capacidad de tomar decisiones autónomas, en este caso, sobre los gobiernos centrales de las ciudades.

## **c. Políticas y marcos normativos ambientales participativos**

Otra semejanza la encontramos en las respuestas políticas y normativas de ambas ciudades ante los desafíos de profundización democrática de la GA. Estas respuestas se derivan de los compromisos que sus respectivos gobiernos nacionales han adquirido con la comunidad internacional y en sus normas constitucionales, reconociendo principios como: la sostenibilidad ambiental, la participación democrática, la transparencia e información<sup>8</sup>. En particular, respecto a la rendición de cuentas, Brasil y Colombia han venido introduciendo

---

<sup>7</sup> La similitud que se da en el ámbito municipal, ya que las respectivas normas constitucionales definen a Brasil como una república federal y a Colombia como una república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, siendo Bogotá D.C., una de ellas.

<sup>8</sup> Ambos países reconocen la información como un derecho fundamental. En Brasil, en 2010 se aprobó la Ley N° 5228 de 2010 o Ley de Acceso a la Información Pública, que desarrolla este derecho. En Colombia, este derecho se recoge en la Ley 1712 de 2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública. El compromiso legal con la participación ciudadana en asuntos públicos, se recoge en Brasil en su Constitución de 1988 y las leyes y reglamentos correspondientes, y en Sao Paulo, en la Ley Orgánica promulgada en 1990 por la Asamblea Municipal Constituyente (Isunza, 2011, Pág.67). En Colombia, Hernández (2011), señala el cambio introducido por la Constitución Política de 1981, reconociendo instrumentos para fortalecer la democracia participativa y el control ciudadano (pág. 198).

en sus legislaciones, instancias de rendición de cuentas con mayor implicación ciudadana, que se suman a los MA tradicionales ya mencionados. Esto, dentro de un panorama que caracterizamos en páginas anteriores como “modos coexistentes de gobernanza ambiental”, donde el reconocimiento de un número mayor de *stakeholders* ha ido en aumento<sup>9</sup>.

#### **d. Características de los MA sobre la gestión ambiental (GA)**

Antes comparar la escala participativa de los MA formales de ambas ciudades, cabe resaltar algunos rasgos comunes de los MA horizontales, verticales y mixtos que operan en ambas ciudades sobre la GA:

*Especificidad del accountability para la GA:* La gran mayoría de MA horizontales, verticales y mixtos, cubre un amplio espectro de asuntos. Esto mismo ocurre con los MA formales participativos en ambas ciudades, los cuales empoderan a los ciudadanos para ejercer el control sobre una amplia variedad de derechos individuales, colectivos y difusos; sólo unos pocos MA son específicos para controlar el amplio campo de acción de la GA<sup>10</sup>. Esto no significa necesariamente un detrimento en la eficacia democrática. Como veremos más adelante, en ambos casos existen MA formales participativos, no específicos de la GA, que tienen consecuencias vinculantes para los agentes sobre los que se ejerce el control.

*Complementariedad y conflicto entre los MA:* La coexistencia en ambas ciudades, de MA horizontales, mixtos y verticales, necesariamente lleva a que un mismo asunto pueda activar diferentes tipos de MA, e incluso active distintos MA formales participativos simultáneamente. Esto, puede ayudar a la solución más rápida y efectiva del problema siempre que el objetivo de los controladores concuerde en todos los casos, lo cual no está garantizado. En la medida en que los ciudadanos cuentan con una multiplicidad de

---

<sup>9</sup> Por razones de extensión, no mencionamos los MA horizontales en la GA en ambas ciudades que también suponen otro aspecto común relevante, y que interactúan con los MA participativos. Estos se encuentran, respectivamente, en Isunza (2011), para el caso de Sao Paulo; y en Hernández (2011), para el caso de Bogotá D.C.

<sup>10</sup> Como puede suponerse, la GA incluyen no sólo el manejo de los recursos ambientales para el consumo urbano sino todas aquellas actividades que afectan directamente estos recursos: planeación urbana, construcción de viviendas e infraestructura, movilidad poblacional, producción y formas de consumo, para mencionar sólo algunos tópicos. De ahí que trasciende los objetivos del estudio describir el marco institucional y de la gobernanza de la GA, donde los MA formales participativos son un elemento más.

herramientas de control, las pueden activar persiguiendo objetivos opuestos; e incluso, pueden enfrentarse a los MA horizontales y a los sistemas de contrapesos. El caso de la revocatoria del mandato del exalcalde mayor de Bogotá, Gustavo Petro, por un problema en la gestión de las basuras, que al final no se hizo efectiva, es un ejemplo del uso simultáneo y conflictivo de diversos tipos de MA<sup>11</sup>. Abundando en la tesis del estudio a favor de la implicación ciudadana, es razonable esperar que los conflictos entre diversos MA, se reduce cuando los ciudadanos cuentan con instancias que les permiten implicarse y colaborar con las autoridades en la toma de decisiones sobre tales asuntos; es decir, si están empoderados para ejercer el control *ex ante*.

*Carácter permanente o temporal:* Finalmente, los MA formales participativos de ambas ciudades pueden consistir en un procedimiento y ser temporales, o ser órganos permanentes de control. Como veremos más adelante, su efectividad democrática no depende de esta diferencia.

### 3. Comparación de los MA formales participativos

Tal como lo indicamos al inicio, la comparación se realiza a partir de la distribución de empoderamientos entre la población, establecida a partir de los tres [criterios de distribución de empoderamientos](#), señalados arriba: Inclusión, Sujetos y objetos del control y Consecuencias<sup>12</sup>:

- a) ~~Inclusión del MA~~: ¿Quiénes tienen la capacidad de exigir la rendición de cuentas? *Prima facie*, a mayor distribución de esta capacidad entre la población empoderamientos, mayor alcance democrático de los MA. Sin embargo, esta consideración no es suficiente para ~~eumplir con el requisito de que un MA sea más efectividad efectivamente~~ democrático~~oa~~. Es posible que un determinado MA sea muy inclusivo pero que: a) se ejerza sobre agentes públicos o privados sin capacidad de tomar decisiones autónomas que determinan la GA; b) la rendición de cuentas esté

---

<sup>11</sup> La relatoría del proceso con la injerencia de los distintos MA que intervinieron en él, se encuentra en la Sentencia T-066/15 del Tribunal Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-066-15.htm>

<sup>12</sup> Por su extensión, no incluimos aquí el análisis pormenorizado de los MA, a partir de estos tres criterios; éste se recoge en Cuadros, 2017 (en proceso de publicación).

~~cerrada-vetada~~ a asuntos o decisiones determinantes para la GA; c) los ciudadanos no tengan la posibilidad de emitir juicios o preguntas a los agentes controlados; o d) que los juicios y decisiones que emitan los participantes no sean vinculantes para los agentes que reciben el control. Con base en estas consideraciones incluimos las siguientes dos características.

- b) *Sujetos y objetos del control*: ¿Qué poderes, agentes públicos y privados responsables de la GA, deben rendir cuentas? Y ¿las decisiones o acciones sujetas al control son determinantes para la GA? Esta característica responde a los cuestionamientos a) y b) anteriores. *Prima facie*, si el control se ejerce sobre agentes públicos o privados con capacidad de tomar decisiones autónomas que determinan la GA, y el control incluye decisiones ~~significativamente influyentes~~ determinantes, tendremos MA más efectivos en términos democráticos<sup>13</sup>.
- c) *Consecuencias*: ¿Los participantes están en capacidad de emitir juicios o comentarios sobre las acciones y decisiones objeto de la rendición de cuentas? Y ¿Qué efectos tienen estos juicios y comentarios? En respuesta a los cuestionamientos c) y d) anteriores, *prima facie*, si los participantes están en capacidad de emitir juicios o comentarios sobre el objeto de la rendición de cuentas, y estos juicios llevan al agente a rectificar sus actos o los reafirme de acuerdo a los intereses expresados por el foro, nos encontramos con MA más efectivamente democráticos.

A partir de este análisis, clasificamos los MA según su calidad democrática ~~o calidad empoderamiento-ciudadano~~, utilizando la propuesta de Damgaard and Lewis (2014). En ella la calidad de la participación ciudadana en el accountability se presenta en una escala de peldaños o niveles de intensidad participativa (“*the ladder of participation*”), lo que para ~~nosotros~~ nosotros equivale a calidad o niveles de empoderamiento. Para efectos de nuestro estudio adoptamos esta escala según los términos utilizados por los autores<sup>14</sup>. ~~pero sin el componente activo de los ciudadanos con el que identificamos su empoderamiento; i.e., su~~

<sup>13</sup> Establecer los agentes responsables las decisiones puede no ser fácil. Es lo que Bovens (2007) denomina el problema de “muchas Manos”.

<sup>14</sup> La adopción de la escala tiene la salvedad de que omitimos el peldaño más bajo, “educación”, por carecer del componente relacional del accountability, que explicamos al inicio.

~~capacidad de interrogar al agente y demandarle justificaciones o más información, o de emitir juicios sobre la información y explicaciones aportadas por el actor.~~

A partir de estas consideraciones, a continuación recogemos los resultados de la comparación<sup>15</sup>.

~~La exposición inicia con la clasificación de los MA del Distrito a la que le sigue la respectiva clasificación de los MA de Sao Paulo, donde realizamos la comparación propiamente dicha. Esto es, destacamos las similitudes y diferencias que las legislaciones y la institucionalidad de ambas ciudades han otorgado al accountability participativo.~~

### Nivel 1 Injerencia

~~En este caso, los~~Los -MA de este peldaño empoderan a los ciudadanos en un doble sentido: Los habilitan para solicitar información y explicaciones a las entidades públicas, de cualquier nivel y jerarquía, y obliga a éstas a dar respuestas a estas responder a las demandas demandas. En la Tabla 1 figuran los MA que Desde el punto de vista legal, estos tres MA carecen de fuerza vinculante ante las entidades públicas en lo que respecta a rectificar decisiones o acciones ex post.:

**Tabla 1: MA de injerencia no vinculante.**

<b><u>Bogotá D.C.</u></b>	<b><u>Sao Paulo</u></b>
<u>Derecho de petición</u> (Ley 1755 de 2015)	<u>Derecho al acceso a la información</u> (Constitución Federal Arts.5° XXXIV y LXXIII; y Ley Federal n° 12.527/2011 año??)
<u>Iniciativa legislativa</u> (Constitución Política <sup>16</sup> ; Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015)	<u>Iniciativa popular</u> (Ley n° 9.709, de 18 de noviembre de 1998)

<sup>15</sup> Para facilitar la lectura utilizaremos las abreviaturas (BGT) y (SP) frente a los respectivos MA cuando correspondan a Bogotá D.C., y Sao Paulo. Igualmente, al frente de cada MA indicaremos la normativa que los crea.

<sup>16</sup> Explícitamente, en el Art.103 e indirectamente, en los Art.150 y 154 sobre el origen de las leyes según la materia que regulan.

<u>Veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia (Ley 850 de 2003)</u>	

∴

1. ~~Derecho de petición~~

2. ~~Veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia~~

3. ~~Iniciativa legislativa~~

~~En este caso, los MA empoderan a los ciudadanos en un doble sentido: Los habilitan para solicitar información y explicaciones a las entidades públicas, de cualquier nivel y jerarquía, y obliga a éstas a dar respuestas a estas demandas. Los MA de esta lista inicial comparten estos requisitos con algunos matices: Tanto el Derecho de petición (BGT) como el Derecho al acceso a la información (SP) son más eficaces como herramientas para pedir información o explicaciones *ex post*, esto es, sobre decisiones ya tomadas o acciones de los agentes públicos; pero no es un MA a través de los cuales la ciudadanía pueda lograr que el agente público rectifique sus actos o los reafirme de acuerdo a los intereses manifestados por los ciudadanos. las demandas que se manifiestan.~~ En este sentido, las veedurías ciudadanas (BGT) pueden llegar a ser instrumentos de presión política más efectivos, en tanto formalmente se les reconoce como instancias de control ciudadano, y es relativamente fácil verificar si el control ejercido ha tenido efecto.∴

Por su parte, ~~tanto la~~ iniciativa legislativa (BGT) ~~como la~~ Iniciativa popular (SP) ~~son~~ es un MA muy dispendiosos de activar por parte de los ciudadanos de ambas ciudades, con resultados inciertos en cuanto a traducir sus demandas en decisiones públicas. ~~Pero ∴ pero~~ ~~esson~~ ~~un~~ instrumentos útiles para transmitir a los poderes públicos las opiniones de los electores sobre determinado asunto, y mostrar la fuerza o respaldo que tienen entre la ciudadanía. Vale la pena destacar algunas diferencias importantes entre estos dos MA: En el caso de Sao Paulo, se trata de un MA que requiere de una participación ciudadana mucho mayor dado que se limita a proyectos de ley dirigidos a la Cámara de Diputados. En cambio, la Iniciativa legislativa (BGT) permite proponer normas en los ámbitos nacional,

regional y local, y correspondientemente, reduce el umbral de participación ciudadana. El MA de Sao Paulo puede ser en este caso muy decisivo sobre asuntos que atañen a la GA, por dirigirse a una instancia elevada de toma de decisiones, pero al igual que en el caso de Bogotá, tampoco garantiza efectividad democrática.

La Tabla 2 ~~Desde el punto de vista legal, estos tres MA carecen de fuerza vinculante ante las entidades públicas en lo que respecta a rectificar decisiones o acciones ex post.~~ recoge los MA más efectivamente democráticos que los anteriores. ~~Esto,~~ gracias al carácter vinculante ~~que las normas otorgan a~~ los juicios y decisiones que ~~producen~~ transmiten los ciudadanos. Buena parte de ello se debe a la intervención del poder judicial como garante de cumplimiento de estos juicios y decisiones. Este hecho refuerza la premisa de que la colaboración ciudadana con los poderes públicos (en este caso, con el poder judicial), se convierte en un instrumento potente de efectividad democrática. En peldaños superiores nos encontramos MA donde los ciudadanos actúan conjuntamente con el poder ejecutivo.

**Tabla 2. MA de injerencia vinculante.**

<b><u>Bogotá D.C.</u></b>	<b><u>Sao Paulo</u></b>
<u>Acción de tutela</u> (Constitución Política Art.86 y Decreto 306 de 1992)	<u>Tutela jurisdiccional de derechos fundamentales</u> (Constitución Federal Art.5°)
<u>Acción popular y de grupo</u> (Constitución Art. 88 y Ley 472 de 1998)	<u>Acción popular</u> (Ley Federal N°4.717/1965)
<u>Acción de cumplimiento</u> (Constitución Política, Art. 87 de la y Ley 393 de 1997)	<u>La Acción civil pública</u> (Constitución Federal de 1988, Art. 5°, LXXIII; y <u>Ley</u> 7.347, de <del>24 de julio de</del> 1985).
<u>Referendo</u> (Constitución Política y Ley Estatutaria 1757 de 2015)	<u>Plebiscito y el Referendo</u> (Constitución Art.14 y <u>Ley</u> n° 9.709, de <del>18 de noviembre de</del> 1998)
<u>Revocatoria de mandato</u> (Ley estatutaria 1757 de 2015)	

4. ~~Acción de tutela~~

- 5. ~~Acción popular y de grupo~~
- 6. ~~Acción de cumplimiento y nulidad~~
- 7. ~~Revocatoria de mandato~~
- 8. ~~Referendo~~

Todos los MA incluidos en ~~este esta tabla peldaño~~ empoderan a los ciudadanos para ejercer el control sobre agentes públicos con capacidad de tomar decisiones autónomas que determinan la GA. Ahora bien, respecto a las similitudes y particularidades de los MA de ambas ciudades podemos señalar: La Tutela jurisdiccional de derechos fundamentales (SP) y la Acción de tutela (BGT) son instrumentos muy inclusivos en tanto empoderan a cualquier ciudadano para ejercer el control. Lo mismo ocurre con la Acción popular en ambos casos. Por su parte, la Acción civil pública (SP) es un instrumento que no tiene parangón en el Distrito y destaca el hecho de que es un instrumento diseñado para el control ciudadano de los derechos ambientales.

## Nivel 2 Consejo

Los MA de la Tabla 3 cumplen con los requisitos del peldaño anterior pero además, empoderan a los ciudadanos para participar en la formulación de planes y programas que pueden afectar la GA; en particular, transmitiendo opiniones y juicios a las autoridades y entidades públicas municipales sobre decisiones y acciones *ex ante* y *ex post* (otorgamiento de licencias ambientales, planes y programas de acción sobre un asunto relacionado con la GA). Igualmente, la ciudadanía los promueve con la finalidad de dar mayor fuerza y respaldo político a sus juicios y demandas sobre algún asunto que afecte la GA, entre otras materias. Aquí destaca a primera vista la diferencia en cantidad de MA que ofrece Bogotá D.C. a sus ciudadanos, respecto a Sao Paulo.

### Tabla 3 MA de consejo.

<u>Bogotá</u> D.C.	<u>Sao Paulo</u>
--------------------	------------------



<u>Audiencia pública ambiental</u> <u>Audiencia pública participativa</u> (Ley estatutaria 1757 de 2015)	<u>Audiencia pública</u> (Ley N° 7.347/1985 y Resolução/CONAMA/N.º 009, de <del>03 de</del> <del>dezembro de</del> 1987)
<u>Audiencia pública ambiental</u> (Decreto 330 de 2007)	
<u>Cabildo abierto</u> (Ley 134 de 1994, Título IX)	
<u>Consulta popular</u> (Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015)	

Nuevamente encontramos MA con características similares en las dos ciudades, como son la Audiencia pública ambiental, la Audiencia pública participativa (BGT) y la Audiencia pública (SP). En general, los MA de este peldaño carecen de fuerza vinculante ante las entidades públicas, salvo

1. ~~Audiencia pública ambiental~~
2. ~~Cabildo abierto~~
3. ~~Audiencia pública participativa~~
4. ~~Consulta popular~~

~~Los MA de este listado cumplen con los requisitos del peldaño anterior pero se diferencian en que las autoridades y entidades públicas utilizan estos MA para requerir los juicios y opiniones (consejo) sobre decisiones y acciones ex ante y ex post (otorgamiento de licencias ambientales, planes y programas de acción sobre un asunto relacionado con la GRS, etc.). Igualmente, cuando la ciudadanía los promueve es con la finalidad de dar mayor fuerza y respaldo político a sus juicios y demandas sobre algún asunto que vaya a afectar o esté afectando GRS, entre otras materias. Salvo la consulta popular. En los demás casos, las autoridades públicas, desde el punto de vista legal, los MA de este peldaño carecen de fuerza vinculante ante las entidades públicas. Estas últimas tienen la discrecionalidad de rectificar sus actos en concordancia con las demandas ciudadanas; aunque, es razonable esperar que sean atendidos los juicios y peticiones que reúnen mayor~~

consenso entre los asistentes a estos actos públicos. Por otra parte, cumpliendo el mandato de transparencia, se guardan actas y evidencias de lo manifestado en cada uno de estos actos encuentros públicos entre ciudadanos y agentes públicos. De manera que el Derecho de petición (BGT) y el Derecho de acceso a la información posibilitan a cualquier ciudadano, verificar la efectividad de estos MA.

~~a. En tal sentido, es razonable esperar que sean atendidos los juicios y peticiones que reúnen mayor consenso entre los asistentes y en esta medida, los MA de este peldaño, se convierten en herramientas de presión política para las autoridades, más efectivas que la lista inicial del peldaño anterior. Esto, en tanto cualquier persona o entidad puede contrastar las actas de las reuniones con las decisiones finales de las autoridades públicas, y verificar qué tan efectivo es el control ciudadano.~~

### **Nivel 3 Colaboración**

A diferencia del nivel anterior, en este peldaño nos encontramos con MA donde los ciudadanos colaboran con las entidades y autoridades públicas, en la elaboración de los planes y proyectos relacionadas con la GA (entre otros asuntos) y además, realizan el control y monitoreo de la ejecución de estas decisiones.

#### **Tabla 4. MA de colaboración.**

##### Consejo territorial de planeación distrital (CTPD)

<b><u>Bogotá D.C.</u></b>	<b><u>Sao Paulo</u></b>
<u>Consejo de planeación local (CPL) y Encuentros ciudadanos</u> (Acuerdo 13 de 2000 del Consejo de Bogotá)	<u>Consejo Participativo Municipal</u> (Decreto 54.156 de <del>01 agosto de</del> 2013)
<u>Consejo territorial de planeación distrital (CTPD)</u> (Constitución Política, Art. 340; y Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997; Acuerdo Distrital 12 de 1994)	

Aquí también nos encontramos con MA similares en ambas ciudades: el Consejo Participativo Municipal (SP) y el Consejo de planeación local (BGT). Ambos, se dirigen al control de decisiones y asuntos locales, subordinados al nivel central de gobierno: respectivamente, a las autoridades del Distrito y de la municipalidad o Prefeitura. A diferencia de Sao Paulo, los ciudadanos del Distrito cuentan con un MA (el CTPD) que controla *ex ante* y *ex post*, las decisiones del ámbito central; específicamente, los planes de desarrollo que elabora la Alcaldía Mayor.

~~1. Consejo territorial de planeación distrital (CTPD)~~

~~2. Consejo de planeación local (CPL) y Encuentros ciudadanos~~

~~A diferencia del nivel de empoderamiento anterior, en este caso se trata de MA donde los ciudadanos colaboran con las entidades y autoridades públicas, en la elaboración de los planes y proyectos relacionadas con la GRS (entre otros asuntos) y además, realizan el control y monitoreo de la ejecución de estas decisiones. En el caso~~

En ninguna de ~~estas estas dos tres~~ instancias de colaboración existe la obligación legal por parte de ~~de~~ las entidades y autoridades públicas, de adoptar los juicios emitidos por los ciudadanos; pero, ~~tres hay~~ aspectos que aumentan significativamente el su potencial de efectividad democrática ~~de estos MA~~: Uno, que estos MA tienen un reconocimiento formal como engranajes necesarios del proceso de elaboración de planes y programas de desarrollo, en las respectivas ciudades:. ~~De alcance distrital el primero y local, los segundos.~~ Esto reviste los juicios emitidos, de legitimidad institucional y por tanto, los hace más atendibles. Otro aspecto, aunque sólo atañe a los MA del Distrito, es que las entidades públicas y las autoridades con capacidad de decisión están implicadas junto con la ciudadanía en el ejercicio de deliberación y control sobre planes y programas, y en algunos casos asisten a las mismas sesiones de control, como sucede en los Encuentros Ciudadanos organizados por los CPL, donde los técnicos de las entidades distritales asisten a los ciudadanos en la formulación de sus propuestas. Y finalmente, al igual que en el nivel anterior, la transparencia que demandan estos MA, en ambas ciudades, los convierte en herramientas de presión política para los tomadores de decisión y los ejecutores. Esto, sumado al hecho de que estos MA son muy inclusivos, los convierte en herramientas idóneas de control ciudadano, donde los asistentes tienen la posibilidad de acceder a

información técnica y diagnósticos compartidos por las entidades públicas, deliberar y emitir juicios informados ~~con base en sus intereses y necesidades~~. El problema de estos MA es enfrentar los problemas del dilema del prisionero en que resulta más tentadora individualmente la no participación que el beneficio colectivo que se obtiene de ella.

#### Nivel 4 Apropriación conjunta

A través de estos MA, la ciudadanía participa en la cogobernanza de la GA (entre otros asuntos). A través de los MA, los ciudadanos se hacen corresponsables junto con las entidades públicas, de juzgar el desempeño de la GA y de emitir conceptos y recomendaciones sobre esta gestión. A diferencia de los MA de peldaños inferiores, estos tienen un carácter mucho más restringido para la ciudadanía, ya que sólo participan representantes de organizaciones sociales. Aun así, la elección de los representantes ciudadanos les da más autonomía respecto a las autoridades y entidades públicas y a los partidos políticos que puedan intentar cooptarlos.

**Tabla 5. MA de apropiación conjunta**

<u>MA Bogotá</u>	<u>MA Sao Paulo</u>
<u>Consejo Consultivo de Ambiente (CCA)</u> (Acuerdo 257 de 2006, Art.39 y Decreto 81 de 2014)	<u>CADES - Consejo Municipal del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Secretaria del Verde y del Medio Ambiente de São Paulo</u> (Ley n°. 11.426, de <del>18 de octubre</del> de 1993, Art.22; Ley 14.887, de <del>15 de janeiro</del> de 2009; Decreto n° 52.153/2011)
<u>Comisiones Ambientales Locales (CAL)</u> (Decreto 697 de 1993 y Decreto Distrital 575 de 2011)	<u>Consejo del Fondo Especial del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible – FEMA</u> (Ley 14.887/, 2009)

~~3. Consejo Consultivo de Ambiente (CCA)~~

~~4. Comisiones Ambientales Locales (CAL)~~

~~A través de estos MA, la ciudadanía participa en la cogobernanza de la GRS (entre otros asuntos). En este nivel, no sólo están presentes los tres elementos del accountability sino que, a través de los MA, los ciudadanos se hacen corresponsables junto con las entidades públicas, de juzgar el desempeño de la GRS y, a través de este juicio, emitir conceptos y recomendaciones sobre esta gestión. A diferencia de los MA de niveles inferiores, estos tienen un carácter inclusivo muy restringido para la ciudadanía. Aun así, la elección de los representantes ciudadanos les da más autonomía respecto a las autoridades y entidades públicas y a los partidos políticos que puedan intentar cooptarlos. También hay que reconocer que las CAL, por ejemplo, no son un objetivo muy atractivo para los partidos, dado que se limitan al control de decisiones y asuntos locales, subordinados al nivel central de gobierno (la Alcaldía Mayor).~~

~~Si comparamos los MA del Distrito, el CCA, por el contrario, tiene un alcance decisivo mucho mayor que las CAL, en tanto controla las políticas y estrategias ambientales del Distrito Capital. También podemos atribuirle un mayor potencial de efectividad democrática que las CAL por la acentuada presencia de entidades públicas, encargadas de las políticas que pueden afectar la GA: salud, hábitat, acueducto, servicios públicos, etc. Sin embargo, en ninguno de los dos casos, En este caso, si bien la norma ~~no~~ establece cómo ni de qué manera las entidades públicas deben asumir ~~sus los~~ juicios y recomendaciones que surjan de estas instancias. Es aquí donde encontramos la mayor diferencia cualitativa entre las dos ciudades, ya que los dos MA de Sao Paulo otorgan a los ciudadanos una herramienta efectiva de control de las decisiones y actuaciones públicas ex ante y ex post, en la medida en que genera decisiones y juicios vinculantes. Y además, el control es más específico sobre asuntos ambientales. Destacamos el carácter paritario del CADES en cuanto a su conformación mixta ciudadana-pública, sobre el FEMA.~~

5

### -Conclusiones

El anterior análisis formal de los MA en ambas ciudades contribuye a verificar la calidad de la gobernanza en la GA, en términos de legitimar la toma de decisiones, ampliar la transparencia de la gestión y facilitar el acceso a la información del público. La distribución de empoderamientos entre la población refleja la legitimidad de estas políticas, y su grado

de transparencia y compromiso con la información. De acuerdo con la clasificación anterior, los MA que más aportan a la calidad de la gobernanza son los que se encuentran en los últimos peldaños. Esto, en la medida en que permiten a los ciudadanos ejercer el control *ex ante* y *ex post* sobre las decisiones públicas. A su vez, implican ejercicios de colaboración conjunta entre los ciudadanos y las autoridades públicas donde se reducen los problemas de asimetrías informativas: La información técnica y diagnósticos necesarios para la toma de decisiones y el control sobre su ejecución, se democratizan. Esto contribuye a mejorar la “capacidad de aspirar” de la población con menos recursos (Appadurai, 2015).

Además Por otra parte, las autoridades y entidades públicas tienen en estos MA, un canal de información permanente sobre las inquietudes e inconformidades de la población, lo que previene la toma de decisiones contrarias a los intereses de la población y el desgaste de la ciudadanía de tener que acudir a los controles MA de control *ex post* (nivel de injerencia vinculante) para rechazar alguna medida ya tomada estas medidas. En este sentido, la existencia de MA procedimentales del nivel 2 (Consejo), como los presentes en ambas ciudades, facilitan la toma de decisiones de carácter urgente, con base en los juicios expresados por la población; es el caso de la concesión de licencias ambientales.

Una hipótesis de trabajo que se depende de lo anterior, es que la presencia y el funcionamiento adecuado y coordinado de los MA de los niveles 2, 3 y 4, reduciría la activación de los MA del nivel 1 (Injerencia) de carácter vinculante; especialmente, los que involucran al poder judicial que resultan tan costosos y desgastantes para la población y las arcas públicas. E incluso, podría reducir la activación de MA horizontales, dado que las decisiones tomadas contarían con el respaldo directo de la población.

Valga anotar que, en este sentido de acuerdo con las reflexiones anteriores, la eficacia democrática de los MA no es suficiente para establecer la calidad de la gobernanza en la gestión. Los MA del primer peldaño con consecuencias vinculantes para las autoridades públicas empoderan a los ciudadanos para traducir sus demandas en decisiones públicas, pero a cambio, esto se logra a través de controles esporádicos *ex post* que, como vimos en el caso de Bogotá, resultan muy desgastantes para la población. Adicionalmente Mientras tanto, estos MA no ayudan a reducir las asimetrías informativas ya mencionadas, entre gobernantes y gobernados.

A propósito de estas reflexiones cobra fuerza la propuesta de introducir MA participativos específicos para la GA que tengan las características de colaboración y apropiación conjunta. Dadas las dimensiones de esta gestión y la gravedad de sus efectos sobre la salud y el ambiente, amerita la introducción de controles por parte de la población, específicos para la GA y sus diversos componentes. Otro argumento que apoya esta propuesta, es que estos MA ya existen y operan para asuntos mucho más complejos, como son la elaboración los Planes de Desarrollo Distritales y los de Ordenamiento Territorial, en el Distrito. Esto, insistimos, debería lograrse desde una perspectiva amplia, donde se contemple el sistema de rendición de cuentas como uno más de los elementos de la GA, articulado con los demás componentes y, coherente con objetivos nacionales e internacionales de largo aliento. Al respecto, Brasil y en particular Sao Paulo, nos llevan la delantera y son un ejemplo a seguir.

## **Bibliografía**

- Ackerman, J. (2004) “Co-Governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice””. World Development, Vol.32, N°3: 447-463.
- Appadurai, A. (2015). Success and failure in the deliberative economy. En: Heller, P. and Rao, V. (editors) Deliberation and development: Rethinking the role of voice and collective action in unequal societies. World Bank Group. Washington D.C. Cap.4, pp.67-85.
- Bovens, M. (2007). “Analysing and assessing accountability: A conceptual framework”. European Law Journal, Vol.13, N°4, 447-468.
- Brown, R. (2008) Local institutional development and organizational change for advancing sustainable urban water futures. Environmental Management, 41(2): 221–233.
- Brown, R. y Farrelly, M. (2009) Delivering sustainable urban water management: a review of the hurdles we face. Water Science and Technology, 59(5):839–846.
- Bulkeley, H. (2013) Cities and climate change. Taylor and Francis, Hoboken.
- Carter, JG. (2007) Spatial planning, water and the water framework directive: insights from theory and practice. Geogr J 173(4):330–342.
- Cavil, S. y Sohail, M. (2004) “Strengthening accountability for urban service”. Environment and Urbanization, 16 (1), 155-170.

Closas, A., Schuring M, y Rodriguez, D. (2012) Integrated urban water management – lessons and recommendations from regional experiences in Latin America, Central Asia and Africa. The World Bank Water Partnership Program, Washington.

Cuadros, D. (2017) Mecanismos de accountability en la gestión de residuos sólidos en Colombia y Brasil. Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá, Colombia. ISBN impreso 978-958-9146-84-2; ISBN digital 978-958-9146-85-9 (pendiente de publicación).

Damgaard, B. y Lewis, J.M. (2014) “Accountability and citizen participation”. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford University Press. Cap. 16.

Dalton, R., Cain, B., y Scarrow, S. (2001) “Democratic publics and democratic institutions”. En: Bruce E. Cain, Russell J. Dalton, and Susan E. Scarrow. Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. Oxford University Press: 250-275.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. 2017. Población proyectada en Bogotá D.C. para 2017. Recuperado en: <http://www.dane.gov.co/reloj/>

Goetz A. y Jenkins, R. (2005). Reinventing accountability. Making democracy work for human development. Palgrave. International Political Economic Series. University of London.

Hernández, 2010. Accountability, democracia local y la defensa de lo público: el caso de Bogota 1991-2010.

Hernández, A. (2011) El caso de Bogotá. En: Hernández, A. Y Arciniegas, E. Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México D.F., y Bogotá. Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia. Cap. 5, págs. 197 a 319.

Hernández, A. y Cuadros, D. (2014) “Iniciativas de transparencia y accountability en América Latina: naturaleza, tipología e incidencia en la democracia y el desarrollo”. En: Pinheiro, D., et al. Democracia: Desafíos, oportunidades e tendencias. Imaginar o Brasil Editora. 218-261.

Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC, (2014). Climate change 2014. Synthesis Report. Summary for Policy Makers. Recuperado en: [https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5\\_SYR\\_FINAL\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf)



Isunza, E. (2011) El caso de Sao Paulo. En: Hernández, A. y Arciniegas, E. (comp.) Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México D.F., y Bogotá. Ediciones Uniandes, Bogotá, Colombia. Cap.2, págs. 49 a 94.

Lange, Ph., Driessen, P. Sauer, A., Bornemann, B. y Burger, P. (2013) “Governing towards sustainability – Conceptualizing Modes of Governance”. Journal of Environmental Policy and Planning, Vol.15 Issue 3.

Meijer, A. (2014) Transparency. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford University Press. Chapter 31.

Naciones Unidas (2016). United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Habitat III New Urban Agenda, October.

Pires, V. y Gaeta, A. (2010) “El gobierno de las megalopolis, el caso de Brasil – Sao Paulo: gestión metropolitana, descentralización y participación como desafíos simultáneos”. Política y sociedad, Vol.47, Núm. 3: 187-205.

Przeworski, A., Stokes, S.C., y Manin, B. (1999) Democracy, accountability and representation. Cambridge University Press.

O’Donnell, (1994) Delegative democracy? The Hellen Kellogg Institute for International Studies. Recuperado de:  
[https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/172\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf)

Organización Mundial de la Salud OMS. Global Health Observatory Data. Página web oficial. Recuperado de:  
[http://www.who.int/gho/urban\\_health/situation\\_trends/urban\\_population\\_growth\\_text/en/](http://www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/)

Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability". En: Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M. (editors) The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder London. Chap.22.

Smulovitz, C. (2001) “Judicialización y accountability social en Argentina”. XXII International Conference de la Latin American Studies Association. Washington D.C. 6<sup>th</sup> to 8<sup>th</sup> September.

Tribunal Constitucional de Colombia. Sentencia T-066/15 del Tribunal Constitucional. Recuperado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-066-15.htm>

UN Human Settlements Programme (2011). Cities and climate change. Global report on human settlements, 2011. Recuperado en:

<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/09701.pdf>

Wang, X. (2002). “Assessing administrative accountability. Results from a National Survey. American Review of Public Administration, Vol. 32 No. 3, September 2002: 350-370.

Warren, M. (2014) “Accountability and Democracy”. In: Bovens, M. and Schillemans, T. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford University Press.

## **Normativa Colombia**

Acuerdo Distrital 12 de 1994

Acuerdo 13 de 2000 del Consejo de Bogotá

Acuerdo 257 de 2006, art.39, del Consejo de Bogotá

Constitución Política de Colombia, 1981. Arts.86, 88, 103, 150, 154, 340.

Decreto 306 de 1992

Decreto 697 de 1993

Decreto 330 de 2007

Decreto 81 de 2014

Decreto Distrital 575 de 2011

Ley 134 de 1994, Título IX.

Ley 152 de 1994

Ley 388 de 1997

Ley 393 de 1997

Ley 472 de 1998

Ley 850 de 2003

Ley 1712 de 2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley 1755 de 2015

Ley Estatutaria 1757 de 2015

### **Normativa Brasil**

Constitución de la República Federal de Brasil, 1988. Art. 5° XXXIV, LXXIII; Art. 14

Decreto n° 52.153/2011

Decreto 54.156 de ~~01 agosto de~~ 2013

Ley Federal 4.717/1965

Ley 7.347, de ~~24 de julio de~~ 1985

Ley n°. 11.426, de ~~18 de outubro de~~ 1993, Art.22

Ley 9.709, de ~~18 de novembro de~~ 1998

Ley 14.887, de ~~15 de janeiro de~~ 2009

Ley N° 5228 de 2010 o Ley de Acceso a la Información Pública

Ley Federal 12.527/2011

Resolução/CONAMA/N.º 009, de ~~03 de dezembro de~~ 1987