

## **Rendición de cuentas y los fundamentos de la democracia participativa**

La democracia en México ha experimentado, sobre todo a lo largo de las dos últimas décadas, una serie de cambios, de oscilaciones que han reconfigurado el panorama político, en tanto que la creciente participación social, sumada al hartazgo expuesto en un renovado enfrentamiento contra la corrupción han dejado en evidencia los anhelos de una ciudadanía mayormente preocupada por la exigencia de un gobierno responsable y abierto al escrutinio público.

La esfera pública es otra, y expuestas están ideologías más claras, pero también una conciencia cívica más profunda y amplia. Es así, que los sucesos más recientes a nivel político en el país han fomentado la construcción de una ciudadanía más ávida para observar y opinar al respecto de los hechos que ocurren en el ámbito público a pesar del diagnóstico crítico que se hace desde la literatura acerca de la crisis que ha experimentado la democracia representativa en occidente. Los periodos electorales comienzan a dejar de ser utilizados solo como pasaportes al siguiente periodo presidencial, gubernamental o municipal; la participación ciudadana se ha diversificado, haciendo suyo el acceso a la información, en un auge donde las plataformas digitales funcionan como puntos de organización y de conexión entre ciudadanía y gobierno. Por tanto, hoy en día, esos puntos de encuentro están más expuestos que nunca y ello implica que todas las acciones que ahí se desenvuelven pueden ser supeditadas a la observación pública casi en cualquier momento.

En las democracias occidentales, está sumamente documentado como la corrupción y la impunidad han sido uno de los principales obstáculos para el desarrollo democrático y han erosionado la confianza de la ciudadanía en su sistema político; no es hasta la entrada del siglo XXI que la impunidad, la corrupción, en contraste a la transparencia, la rendición de cuentas y la justicia han cobrado relevancia en la agenda pública, temas impulsados en parte por los escándalos mediáticos y la presión de movimientos que han surgido para exponer la magnitud del problema.

A pesar de la relevancia que han tomado las categorías de transparencia y rendición de cuentas dentro de la esfera pública en el camino a la legitimación de un régimen democrático que ha superado, como menciona Ugalde, las cuestiones electorales sobrepasando una democracia netamente electoral, estos cambios solo han transformado el panorama general de la política en nuestro país, pero poco han trastocado las viejas prácticas y estructuras dentro de las instancias locales. El ánimo de construir una democracia participativa nos ha llevado hasta el punto del reconocimiento de la corrupción como un problema sistémico, lo que en la actualidad ha significado la manera de repensar a la administración pública como un espacio que debe también democratizarse, teniendo en cuenta el rendimiento institucional sin socavar la legitimidad del régimen democrático.

Al ser el ámbito local, el primer y más cercano vínculo que la ciudadanía guarda con sus representantes, es un espacio de atención crucial para el desenvolvimiento que los valores de la democracia participativa toman. Mucho se ha tratado sobre el descuido y la poca permanencia que las políticas y proyectos gubernamentales tienen dentro de los municipios, sobre todo en cuestión de transparencia y rendición de cuentas es que se plantea la necesidad de construir instituciones más efectivas, vinculantes entre ciudadanía y gobierno. Ugalde ha hecho hincapié en que el debate sobre transparencia y rendición de cuentas se ha centrado principalmente en el ámbito federal del gobierno, dejando de lado la cuestión de cómo es que rinden cuentas los gobiernos municipales.

Entendamos a la rendición de cuentas como "el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen con respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño" (McLean, 1996), pero desde una propuesta diferente, Ackerman presenta la rendición de cuentas como un "proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño, sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes". En cualquiera de los dos casos, es claro que la rendición de

cuentas presenta una conexión, un canal de comunicación, lo establece y lo recrea con la ciudadanía, es una comunicación por donde atraviesan opiniones, propuestas y esfuerzos conjuntos para socializar y mejorar las acciones del gobierno y de los representantes.

En muchas ocasiones la transparencia y la rendición de cuentas son categorías utilizadas como sinónimos, pero la primera, no contempla un acto de rendir explicaciones a la ciudadanía, sino implica la apertura y la supeditación de la información al escrutinio público, en suma, la transparencia, así como la fiscalización son componentes, herramientas de un sistema de rendición de cuentas, así como la participación social es otro componente más. La sociedad civil en reiteradas ocasiones ha puesto en evidencia problemáticas en el proceder del poder que de otro modo sin su vigilancia habrían permanecido en el desconocimiento, esta participación recrea un escrutinio más riguroso de las acciones de gobierno y alimenta el canal de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes que fortalece la calidad de las acciones tomadas por la autoridad gubernamental aún sin el hecho de que su gobierno este abierto a la observación pública, por ello no se deja de advertir que la rendición de cuentas no equivale en automático a la transparencia ni viceversa, así como tampoco estas dos categorías equivalen al derecho de acceso a la información, más bien cada una de ellas se refuerza recíprocamente.

Es clara entonces la confusión y la poca aplicación que no solo la rendición de cuentas, sino la transparencia acarrea en la práctica, si a ello sumamos la escasez y deficiencia de mecanismos dedicados a la evaluación y el monitoreo en el desarrollo de prácticas que abonen a un sistema de vigilancia de las acciones que el gobierno realiza, el problema se presenta mayor en el ámbito local. A pesar de que, en el marco jurídico mexicano, empezando con la constitución, no existe la rendición de cuentas como un principio vinculantemente operativo, articulado en la vida del gobierno, si se han presentado esfuerzos para alcanzar tal propósito, hemos visto nacer (otras tantas perecer) organismos y unidades de fiscalización, de supervisión del gasto, así como de monitoreo de la información, aunado a ello, las

reformas más recientes emprendidas por el último gobierno presidencial, han abierto el camino a la simplificación de los procesos administrativos que obstaculizan un ejercicio claro de rendición de cuentas, amparados estos procesos en la autonomía institucional.

En este mar de conceptos, agentes y cualidades que engloba la rendición de cuentas, es fácil perder la guía para establecer una rendición de cuentas vinculante entre ciudadanía y gobierno; de hecho, como mencionan Ayllón y Merino, abundan los riesgos de confundir o de simular los procesos de rendición de cuentas, precisamente para evadirlos, o bien, procesos que pierden todo sentido democrático si carecen de la presencia de ciudadanos. Ante estas situaciones, es fundamental entender que no solo se requiere de sistemas que transparenten y promuevan la observación pública sobre el gobierno, sino que, sobre todo, fomenten la participación efectiva de la ciudadanía. A pesar de que el elemento de la participación social es un elemento básico de la constitución de la democracia y por tanto de la rendición de cuentas, muy pocos mecanismos practican el fomento a la participación ciudadana; iniciativas como los presupuestos participativos o las campañas de ciudadanización, dan un espacio para que las personas opinen y decidan sobre el uso que los recursos públicos tendrán e intervengan en las acciones que realiza o realizará su gobierno.

Es decir, sin la participación social, que se expresa en el interés y el derecho de la población a participar en la gestión pública, sin el acceso de esta ciudadanía a la información de su gobierno, sin la obligación del poder para abrirse a la inspección pública (transparencia), dando razón de sus acciones y conductas sometiendo a la crítica y a una probable sanción resultado de un déficit de sus acciones, difícilmente podemos hablar de una rendición de cuentas operativamente funcional. Sin alguno de sus componentes clave, de acuerdo a Ayllón y Merino, la rendición de cuentas todavía puede convertirse en un medio unilateral de gobierno y decidir de manera discrecional la información que hace pública.

El nivel de gobierno municipal es el primer contacto que la ciudadanía tiene con sus autoridades democráticamente elegidas, es la célula principal de conexión con un entorno político-administrativo, pero a la vez es el escenario más alejado de los valores que construyen y forman democracia desincentivando con ello a la ciudadanía, esto se debe a factores diversos, pero principalmente es a causa de la corrupción endémica que subsiste en los ayuntamientos gracias a la falta de sistemas adecuados de vigilancia de las acciones de funcionarios municipales, el sistema clientelista que adoptan las poblaciones ante líderes y caciques lo que genera un nulo debate sobre las cuestiones sociopolíticas de la localidad formando una ciudadanía inactiva, así como los recursos limitados con los que los municipios cuentan ya de por sí para resolver sus propias funciones ordinarias, menos aún cuentan con finanzas y capacidades administrativas que puedan soportar programas o campañas que impulsen la participación ciudadana y si este tipo de iniciativas llegan a ver la luz, por lo general están mal diseñadas rozando de forma superficial la participación social. Con todo ello, el municipio queda reducido únicamente a su espectro administrativo, no porque no sea un espacio político, sino porque a causa de estos problemas la ciudadanía no ve representados sus intereses y preocupaciones en las acciones de los grupos que lo conforman, logrando que la desmotivación y la apatía por la política y el gobierno sean más que evidentes.

Más allá del compromiso político que debe existir para hacerle frente a estos obstáculos, el municipio debe ser intervenido y reestructuradas sus áreas dedicadas a la vigilancia, evaluación, sanción y comenzar a formar un sistema de rendición de cuentas que otorgue resultados. El peso y el aprecio por las formalidades burocráticas han hecho lento el cambio de paradigma dentro del municipio y nulos resultados, o por lo menos no sobresalientes, se han obtenido con sistemas de gestión más eficientes, esto es gracias también a la escasa profesionalización al establecer y ejecutar estos sistemas.

Una de las principales propuestas es la adecuada implementación del *Sistema de Evaluación del Desempeño* a través del *PbR*, capacitar a funcionarios públicos municipales en la adecuación de este sistema como su metodología de gestión. Muchas administraciones han tratado de implementar por ejemplo el *Presupuesto basado en Resultados* o la *Metodología de Marco Lógico* para la definición y el establecimiento efectivo de los objetivos y resultados que se esperan alcanzar con las acciones a realizar y como dicha acción ayuda, en un largo plazo, a resolver la problemática existente o satisface una necesidad observada, la utilización de este recurso, ayuda a justificar, pero sobre todo ajustar y responsabilizar el presupuesto a resultados comprobables, lo que se traduce en la exigencia de una respuesta a la pregunta de porqué se utilizan los recursos de cierta manera, además la evaluación que implica la ejecución de los recursos utilizados permite identificar áreas de mejora para una correcta aplicación del presupuesto en el futuro. A pesar de que no existe evidencia concreta sobre el avance de metodologías más eficientes dentro de los municipios, es real que en la práctica las deficiencias de estos sistemas son notables, esto a razón de la poca experiencia y especialización en el manejo de herramientas de este tipo dentro del municipio o como apunta con exactitud Ugalde al mencionar que es evidente que muy pocos municipios del país [...] son los que desempeñan funciones de gestión financiera, el resto solo ejecuta funciones operativas y rudimentarias de ejercicio del gasto o simplemente improvisa. Cambiar el modelo de improvisación o de ejercicio operativo automático de los recursos es esencial para avanzar hacia un presupuesto abierto y con causa, lo que también ayudaría a fomentar una nueva imagen sobre el municipio.

Otra de las propuestas, es la recuperación de la función jurídica y social de los órganos y unidades dedicadas a la vigilancia, control y sanción de las acciones y conductas del municipio, como lo es el caso de la propia Contraloría. Por un lado, la ley establece claramente la particularidad y facultad de los órganos contralores para vigilar la cuenta pública, el ejercicio de los recursos, así como las conductas de los funcionarios, y también faculta a estos órganos para que efectúen sanciones de ser necesarias, sobre todo esta última cuestión ha sido soslayada de las funciones regulares que deberían tomar dichos órganos; no solo porque las

funciones encargadas del monitoreo de la cuenta pública han sido adelgazadas, como mencionan Zamora y Carreón a un ente político de persecución laboral, sino que también han funcionado como prestanombres y justificadoras de todas las acciones gubernamentales sumidas en presiones políticas internas. Desde otra perspectiva, no es posible que exista un sistema de evaluación, monitoreo y sanción a cargo de la Contraloría, sin que esta esté atravesada y hasta cierto punto supeditada a las demandas y necesidades sociales, esto porque en ella recae el peso de la responsabilidad para abordar las deficiencias y los resultados de los objetivos que persigue el gobierno. Dotar y asegurar que la esencia y facultades normativas de la Contraloría sean vinculantes fortaleciendo a este órgano con un marco jurídico más robusto desde la legislación local es por tanto imperativo.

El fomento a las *Auditorías Ciudadanas* y al *Presupuesto Participativo* es un pilar en la construcción de una rendición de cuentas efectiva, permitir a la ciudadanía observar y evaluar la utilización de los recursos en los distintos proyectos que sean emprendidos a través de espacios adecuados es necesario. Es así que se pueden implementar Contralorías Comunitarias a cargo de un programa de capacitación a grupos de ciudadanos para que ellos mismos realicen el monitoreo de los proyectos públicos, estos grupos podrán reportar los avances, las irregularidades, entregando sus hallazgos o publicándolos en una plataforma de fácil acceso. Algo similar ocurriría con el presupuesto participativo, convocando a mesas de diálogo a personas interesadas en presentar su diagnóstico, opinión, preocupación o sugerencia ante la aplicación de los recursos públicos.

Establecer un *Presupuesto Abierto en Línea*, significa crear una plataforma digital, donde se publique de manera sencilla y desglosada el presupuesto municipal, que permita a los ciudadanos observar como se asignan y gastan los recursos y que unidades, dependencias y responsables son quienes están a cargo de las actividades, con algunas herramientas interactivas que ayuden al entendimiento y conceptualización de los recursos públicos. Esto permitirá trazar el recorrido que siguen los recursos en su aplicación, vinculado a los objetivos establecidos por el municipio, en qué ejes de acción impactan de acuerdo al Plan Municipal de