

Renovación de los
métodos de elección de
contralores municipales
con participación
ciudadana, vecinal
y comunal* / Method
Renovations for
Election of Municipal
Comptrollers, with the
Participation of Citizens,
Neighborhoods and
Community

* Recibido: 13 de enero de 2016. Aceptado: 11 de febrero de 2016.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / issn: 1870-6916 / Nueva Época,
año 10, N° 40, abril/septiembre 2016, pp. 6-21.

Román Sánchez Zamora*
Nadia Hernández Carreón**

RESUMEN

Este artículo analiza y evalúa el actual método de elección de los titulares de los organismos de rendición de cuentas. Su intención es plantear su transformación a un carácter ciudadano, vecinal y comunal. La designación directa que se ha realizado sobre estos nombramientos ha motivado que los ciudadanos (y algunos órganos de gobierno de esquemas transversales de evaluación) subvaloren la rendición de cuentas. Ante las áreas de mejora, se propone un nuevo método de elección de los contralores municipales, contemplando el tiempo de gestión, cómo deben conducirse, y con la figura de organismos de participación ciudadana involucrados. La finalidad es transparentar y brindar mayor certidumbre a la sociedad sobre el actuar en las instituciones públicas.

PALABRAS CLAVE

Contralores ciudadanos, rendición de cuenta, métodos de elección, participación ciudadana.

ABSTRACT

This article analyzes and evaluates the current method of election for the heads of the agencies of accountability. Its intention is to propose its transformation to a civic, neighborhood and community nature. The direct designation of these appointments has led citizens (and some government bodies of cross-sectional evaluation schemes) to undervalue accountability.

Before improving specific areas, a new method of election for municipal comptrollers is proposed considering management time and how they should conduct themselves, with the inclusion of citizen group participation. The aim is to make a more transparent system and provide greater certainty to the society about the activities of public institutions.

KEYWORDS

Citizen Comptrollers, Accountability, Methods of Choice, Citizen Participation.

* Profesor investigador en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (roman.sanchez@correo.buap.mx)

** Profesora investigadora en la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (nadiahercar@gmail.com)

1. Introducción / 2. Observación de independencia y gobierno / 3. Participación ciudadana y la formación de capital social / 4. Elección de contralor con la prerrogativa de participación ciudadana / 5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Los filósofos en todos los tiempos han cuestionado a los gobernantes por los resultados que muestran ante la sociedad. Juzgan la naturaleza del hombre en esos excesos a los que frecuentemente incurren durante el ejercicio del poder. Por otro lado, estos mismos filósofos han contribuido a la permanencia de éstos en el poder o en ganar más. Han generado consejos y estrategias para preservarlo,¹ pero también en digerir los riesgos de perderlo, lo cual señala Maquiavelo² en *El Príncipe*. Con los griegos y los romanos ya se planteaban y se generaban órganos de vigilancia. Su misión fue analizar las acciones del gobierno para que sancionarlo en caso de identificar una falta. Estos señalamientos significarían una retroalimentación de su conducta, con la intención de renovar el proceder en el ejercicio del poder.

Sin embargo, desde la época precolombina hasta el México independiente,³ para controlar la rendición de cuentas fue necesaria la creación de órganos, como los tripartitas o mandos únicos. Para hacer mejor su gestión, estos funcionaron con ejercicio vitalicio. Sin embargo, el proceso de selección del sujeto encargado de esta labor (denominado fiscal) estaría a cargo de aquel obligado de entregar cuentas: el titular del poder ejecutivo, federal, estatal o municipal. Esta lamentable relación implicó de manera inmediata favorecer a quien le ofreció la posición. Quien rinde cuentas, mantiene y representa el interés general del grupo político que ostenta el poder, bajo la primicia de protegerse para permanecer en la vigencia política.⁴

La rendición de cuentas es la facultad que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.⁵ Sus dimensiones básicas son:

¹ “El hombre es el lobo del hombre”; Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, FCE, 2002.

² Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Porrúa, 1976.

³ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos*, México, FCE, 1987.

⁴ Ackerman, John, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

⁵ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2015 p. 12.

1) informativa, que pregunta qué ha sido o qué será hecho, mediante enumeración de hechos 2) la explicativa que ofrece razones, y forma juicios justificando lo hecho o por hacer y 3) la exigitiva, que reconoce lo correcto y castiga lo erróneo mediante penalización o castigo.⁶

La rendición de cuentas, por tanto, es la vigilancia y observación de los recursos públicos por parte de los gobernantes de manera interna: recursos motivo de transferencias, participaciones del presupuesto, pago de derechos, obligaciones, multas, recargos, entre otros. En México, desde la época prehispánica, se han dado las observaciones de pago de tributos al gobierno, lo cual constituye una prueba de cómo se integraba la hacienda de gobierno, pero no llegaba a ser una fiscalización al ejercicio de gasto.⁷

Con el tiempo, los organismos contralores volvieron a surgir como una válvula de escape a las inconformidades de la sociedad ante las crisis de gobernabilidad y confianza. No obstante, estos organismos vigilantes se han generado como una política de gobierno, propuesta, discutida y avalada por este mismo para vigilarse. A su evolución se generaron nuevas actitudes dentro del propio gobierno por parte de estos organismos contralores, desde su actuar hasta su modo de sancionar. Más que un organismo de mejora, ha funcionado como un ente político de persecución laboral. No ha sido una puerta donde la sociedad y los propios funcionarios encuentren un camino a la participación e innovación.

Los principios de transparencia, participación ciudadana y gobierno abierto son nuevos fundamentos que los organismos contralores no han incorporado como un modo de vida permanente. Estos tres principios se han visto como un tema agresivo para la vida interna de los órganos administrativos y de gobierno, y no sólo por parte del grupo en el poder.

Para contrarrestar esta percepción negativa, se requiere de la formación de capital social en “determinadas características que pueden poseer los ciudadanos como la posesión de virtudes cívicas y en este sentido su definición está más cerca de la perspectiva culturalista.⁸ Es necesaria la participación ciudadana en la discusión sobre rendición cuentas para establecer una base social consiente, participativa y con conocimiento que genere demandas sociales de manera jurídica y administrativamente sustentables. Con ello, habrá recursos para intervenir en esas relaciones sociales de poder y habrá esperanza de tener ventajas dentro del debate político público y de gobierno en los temas de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana desde lo local.⁹

⁶ Canto, Manuel, Isonza, Ernesto, *Participación ciudadana en las políticas públicas: Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI, 2012, p. 239.

⁷ Leander, Brigitta, *El código de Otlazpan*, México, Gao, 1967.

⁸ García-Valdecasas Medina, José, “Una definición estructural de capital social”, *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 20, 2011, pp. 132-160.

⁹ García-Valdecasas Medina, José, *op. cit.*

Las leyes señalan que los organismos contralores deben vigilar la hacienda pública, su ejercicio, así como el sano desempeño de los funcionarios, en su actuar y en la aplicación de los recursos, bajo los principios de información, justificación y sanción.¹⁰ Además, ya existía el reto de “construir un verdadero dispositivo institucional que permitiera la rendición de cuentas entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales”.¹¹ Desde el inicio de su gestión, tienen la obligación de observar a los personajes que lo propusieron en el cargo, y que lo sostienen políticamente en él. Por ello, no es sencillo enfrentarse al dilema de observar, señalar y sancionar al que lo propuso para el cargo.

Aunque resulte evidente que la elaboración de los planes de desarrollo no se ajusta al cronograma anual de gasto, o que haya inconsistencias en los procedimientos y procesos del plan anual, trianual o sexenal, para los contralores es una especie de suicidio laboral señalar las incoherencias de quien le otorgó el cargo. Por lo anterior, se limita a la auditoría contable. Las auditorías de funciones y las auditorías de desempeño son muy lejanas a sus pretensiones como contralores de los gobiernos.

¿Por quién deberían estar dirigidas las entidades encargadas de luchar contra la corrupción? Ciertamente no por seguidores nombrados directamente por los políticos en el poder [...] Los procedimientos de designación deben garantizar que se nombre a personas íntegras para los puestos directivos, y que no estén sujetas a presiones políticas en el ejercicio sus funciones.¹²

El problema radica en que la misma figura es juez y parte: tiene la facultad de elegir y mantener en la posición a quien lo evaluará. Desde el orden federal, estatal o municipal, estos contralores deben ser observados en su método de selección, más que en sus atribuciones. La sociedad exige un nuevo paradigma en la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Se necesita la fuerza suficiente para el inicio, investigación y conclusión del procedimiento, y que pueda ser revisado por otra autoridad superior y no contravenga a la sanción impuesta.

Las redes sociales conscientes deben promover esta exigencia. Como capital social, estas últimas deben impulsar la credibilidad, no del gobierno, sino de sus acciones. Es necesario que demuestren esas habilidades de cooperación y colaboración en pro de la sociedad y persuadir al poder político

¹⁰ López-Ayllón, Sergio, Arellano Gault, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*, México, UNAM, p. 13.

¹¹ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 14.

¹² Pope, Jeremy y Vogl, Frank, “Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción”, *Revista Finanzas y Desarrollo*, vol. 37, núm. 2, 2000.

que busca rentabilidades electorales, más que un ejercicio de gobierno sano y eficaz con acciones de avance y desarrollo.¹³

Generar nuevas instituciones que permitan la sana rendición de cuentas y transparencia se debe a que “En cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia, como actor interesado, buscará proteger la esencia de su poder: el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.¹⁴ De allí depende su supervivencia. Bajo esta premisa, se puede observar entonces que:

Los incentivos entran, se incrustan [...] en una estructura social y organizacional establecida, no “aterrizan” en la nada. Los actores organizacionales pueden ser egoístas, calculadores u oportunistas, pero generan su cálculo a partir de la comprensión de la red de relaciones en donde se mueven y actúan. La decisión [...] de un actor para hacer algo o escoger un patrón de acción requiere de una interpretación de las posibilidades de éxito a partir de las expectativas de las reacciones de los otros actores. Es en esta interacción y sus efectos que los actores organizacionales definen sus perfiles de acción y los criterios de decisión. La acción afecta la cognición entonces, y no sólo a la inversa, pues la visibilidad y la potencial irreversibilidad de los efectos de una acción afectan profundamente el cálculo del actor respecto de los costos y beneficios de un determinado acto.¹⁵

Esto nos indica que existe un control de agentes interesados, los cuales están administrando no sólo acciones sino la información y su transparencia. “Las dificultades, como ya se ha indicado, se pueden sintetizar básicamente en la asimetría de la información y bajo dos aspectos: selección adversa y riesgo moral. Un alejamiento de las teorías científicas a la práctica cotidiana.”¹⁶

Esto indica que el concepto de los costos institucionales¹⁷ se eleva por dos variables: la interna legal y la interna de interés que se genera dentro del concepto de la institución pública o privada¹⁸ por las decisiones del actor

¹³ Cuéllar Saavedra, Óscar, Bolívar Espinoza, Gardy Augusto, “Capital social hoy, Chile, Polis”, *Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 8, núm. 22, 2009.

¹⁴ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 26-28.

¹⁵ López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶ Canales, Alejandro, *La teoría del principal-agente en el análisis de la política científica*, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2009, p. 6.

¹⁷ North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

¹⁸ Soto Zazueta, Irvin y Cortez, Willy, “El efecto de la alternancia política sobre la corrupción en México”, *Revista de ciencia política*, vol. 35, núm. 2, 2015, pp. 371-392.

principal sobre los usuarios en las transacciones locales o internacionales.¹⁹ Esto muchas veces se observa en el uso de lo cotidiano:

El “soborno cotidiano” que acompaña a los italianos desde la cuna (un certificado de nacimiento) hasta la muerte (conseguir una tumba en un cementerio) [...] “pizzo” expresión que indica la propina a pagar a los oficiales públicos por los ciudadanos para conseguir un servicio público, es decir [pagar por] un derecho que ya es suyo.²⁰

Para una evolución sistemática de las instituciones, debemos ver cómo se elige a estos titulares de organismos vigilantes y el coeficiente de participación ciudadana. Esta reingeniería implicaría desarrollar la responsabilidad social de los mexicanos. De acuerdo con Fox, para lograr un nivel aceptable de desarrollo social se consideran acciones de monitoreo y control ciudadano de los asuntos públicos, información pública centrada en el usuario, sistemas de acceso, difusión, denuncia, quejas y mecanismos de reparación del daño. En síntesis, se revalora la participación ciudadana en la toma de decisiones de asignación de recursos y uso de los presupuestos.²¹

Para conducir la investigación se ocuparon dos metodologías principalmente. Esto ayudó a exponer los actos sociales en lo individual y colectivo sin la finalidad de modificar las situaciones en las que se encuentran.²² Además de los métodos activos de investigación, “Cuanto más problemas se plantee sobre la marcha, cuanto más se acostumbre a amoldar sus teorías a los hechos y a ver los datos como capaces de configurar una teoría, mejor equipado estará para su trabajo”.²³ Esto nos permitirá observar actos concretos y generar supuestos ideales, como el de la vigilancia social en la rendición de cuentas.

El fin de este artículo es dejar una propuesta concreta para impulsar la participación ciudadana sólida, coherente a sus necesidades y que permita la especialización de estos órganos ciudadanos. Existen las condiciones necesarias para hacerlo, pero se requiere de un profundo apoyo de legisladores y presidentes municipales. Hace falta una expectativa concreta de gobierno y rendición de cuentas transparente para generar confianza en la sociedad.

¹⁹ Alcalá, Rafael, “La corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 74, 2008, pp. 199-223.

²⁰ Casigli, Mario, *Clientelismo corrupción y criminalidad organizada*, España, Centro de estudios Constitucionales, 1996, p. 88.

²¹ Fox, Jonathan, “Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?”, *American University World Development*, vol. 72, 2015, pp. 346-361.

²² Junker, Buford, *Introducción a las ciencias sociales: el trabajo de campo*, Argentina, Marymar, 1972.

²³ Malinowski, Bronislaw, *Los argonautas del pacífico*, España, Planeta, 1986, p. 26.

2. OBSERVACIÓN DE INDEPENDENCIA Y GOBIERNO

La mejora en los sistemas de vigilancia contra las malas prácticas debe ser iniciado por un órgano autónomo de gobierno que genere un compromiso perpetuo con la gente, más allá del presidente municipal, el gobernador o el presidente de la república. Esto provoca la necesidad de analizar los organismos de participación ciudadana, los cuales no están para legitimar, sino para presentar a la opinión pública sus observaciones.

Jorge Carpizo²⁴ señala sobre los organismos autónomos:

- Realiza funciones públicas que corresponden al Estado; en consecuencia, su prioridad única es el interés público.
- No depende políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guarda una relación de coordinación, no de subordinación.
- Su actuación debe estar completamente alejada de consideraciones políticas o partidistas.
- Sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad.

John Ackerman²⁵ indica sobre los organismos autónomos en México:

Estrictamente hablando, ninguno de los llamados organismos constitucionales autónomos del estado mexicano actuales cuenta ya con todas las características necesarias para ser considerado como un “órgano constitucional” de acuerdo con la definición de García-Pelayo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por ejemplo, de ninguna manera podría ser considerada como un organismo que “participe en la dirección política del estado” dado que estrictamente no ejerce autoridad pública alguna, sus acciones más importantes son simples “recomendaciones”, ni “decisiones políticas”.

Con estas deficiencias, para que la contraloría pueda dejar de ser un organismo interno del propio gobierno, el contralor debe afectar las decisiones del gobierno; tiene obligadamente que estar sujeto a una agenda propia de rendición de cuentas y no a la del gobierno o, en su defecto, al interés político-electoral.

²⁴ Carpizo, Jorge, “Ministerio fiscal como órgano fiscal autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, 2004, pp. 44-53.

²⁵ Ackerman, Jhon, *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, México, UNAM, 2010, pp. 8.

Dentro de las nuevas perspectivas de rendición de cuentas abierta plenamente a la sociedad, se ha observado la necesidad de un órgano de vigilancia completamente autónomo. En un inicio, se tuvo la visión de que con la generación de un organismo de vigilancia, los excesos que la sociedad veía en los gobiernos se frenarían. Sin embargo, la medida no tuvo el éxito esperado. La sociedad ha visto que este fue cooptado desde su concepción. Sólo se trataba de figuras legitimadoras del gobierno en turno, cuando su finalidad es que se tenga confianza en las acciones del gobierno.

Una de las opciones para generar mejores perspectivas de fiscalización ha sido la participación ciudadana. Ha trabajado de manera propia, independiente y constante, valiéndose de los instrumentos administrativos y legales que les confieren la transparencia y las políticas de gobierno abierto. Es en este momento cuando se reflexiona sobre la conveniencia de un organismo de control autónomo, cuando las figuras ciudadanas están más involucradas en la observación de gobiernos.

Para el caso de los gobiernos locales, se debe considerar y replantear el mecanismo de selección de contralor municipal, el cual responda de manera más firme a las exigencias de la participación ciudadana. Además, este proceso debe garantizar los derechos fundamentales de rendición de cuentas. El municipio no debe quedar con la certeza administrativa ni jurídica ante recursos que lesionen las garantías de los trabajadores, y menos aún los propios procesos que la sociedad demande. Debe ser lo suficientemente legítimo socialmente para establecer líneas de acción ante los regidores, así como para el propio presidente municipal, y que garantice los alcances, metas y objetivos del plan municipal de desarrollo. Lo anterior debe ser posible sin olvidar las costumbres regionales para que no dejen de funcionar estos modelos de fiscalización.

El contralor, así como todos los organismos de observación en sus diversos órdenes de gobierno, gozan de amplias líneas administrativas y legales de acción. Éstas, sin embargo, quedan anuladas en su praxis por ese método de elección: la designación.²⁶ El modelo político-electoral actual permite que el ganador de la elección se “lleve todo”, y en ese “todo” está incluido el organigrama de los contralores.

Los presidentes y gobernadores designan a su fiscalizador. Hay organismos paralelos como la auditoría superior de la federación y los órganos superiores de fiscalización. En el plano municipal, se limita al contralor. En muchos casos, como los auditores externos, tienen criterios de comprobación diversos.²⁷ La pregunta que surge es: si estos no funcionan adecuadamente

²⁶ En el orden federal, por el presidente de la república; en los estados, por el gobernador, y en los municipios, por el presidente municipal.

²⁷ Cejudo, Guillermo, Ríos Cazares, Alejandra, *La rendición de cuentas de los Gobiernos estatales en México*, México, CIDE, 2009.

¿por qué deberían de seguir con esta función sin que su compromiso sea total con el jefe del poder ejecutivo, federal, estatal o municipal?

Es necesario buscar otra forma de elección que permita al contralor municipal independencia y autonomía. Además se debe tener disposición del tiempo, para que no vaya a la par con el tiempo de gestión de los presidentes municipales, y que tenga capacidad de reelección.

Una de esas opciones sería por medio de la participación ciudadana en la designación de los contralores sociales. Sin embargo, en esta misma figura, el poder de participación y penetración es muy limitado. Por medio de los contralores sociales (figura de participación ciudadana validada por el gobierno), sólo revisan recursos etiquetados, nada relacionado con seguridad pública a fondo. Por ejemplo, en cuestiones de atención al público o en su defecto únicamente en observación de recepción de quejas, queda muy lejos de observar acciones de gobierno. Por tanto, queda como el cumplimiento de un requisito legal, burocrático y de imagen política, más que una participación ciudadana activa y dinámica que se necesita.

Los organismos de participación ciudadana hacia el área gubernamental están muy acotados debido a la propia legislación y sus instrumentos de participación y cooperación. Únicamente son amplias las facultades de participación ciudadana en el área de asistencia social del gobierno, en las áreas de beneficencia. No hay amplia participación en lo fundamental: áreas de gobierno, hacienda, revisión de cuentas, ni áreas prioritarias. Se debe cuidar la gobernabilidad, pero sólo de observación y revisión de gasto, desempeño, funciones y transparencia dentro del enfoque de gobierno abierto.

En comunidades muy tradicionales²⁸ hay una participación más equitativa en la elección de sus autoridades y en las decisiones posteriores: una gran corresponsabilidad que se va reproduciendo de padres a hijos. En la asignación de cargas de trabajo según sexos, sin embargo, son excluyentes con las mujeres por tradición. Entre ellos aún se preguntan cómo una mujer nos ha de gobernar. Este tema se debe trabajar en los organismos de equidad de género y contralores de esas zonas. Además, por su reducido monto en participaciones económicas e ingresos, sus contralores carecen de conocimientos sobre rendición de cuentas. Algunos lo toman como una parte de su patrimonio político ganado en la elección.²⁹

²⁸ Oaxaca, Sierra norte de Puebla, periferia del Estado de México; Guerrero, por ejemplo.

²⁹ De la Jara Hevia, Felipe, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*, México, Universidad Veracruzana, 2004.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

A pesar de que muchos países latinoamericanos dicen ser muy abiertos a la opinión ciudadana, sus legislaciones están muy atrasadas en rendición de cuentas. En transparencia, estos únicamente generan canales de información que impide a la gente acercarse a las instituciones en lo individual y de manera directa.

En muchas partes del mundo no dejan de hacer intentos por fomentar la participación ciudadana. También hay lugares que se niegan a abrir los espacios a la sociedad y buscan argumentos legales para bloquear su participación. Motivados por presiones externas, simulan un proceso que no es funcional. Por ejemplo, se emiten convocatorias internas para elección de presidentes de colonias y, sólo para legitimarlas, se publican con posterioridad o en fechas límites para acortar la agenda de registro de los interesados. Con ello limitan la participación de la sociedad. Hay casos en que la forma de actuar y operar de los gobiernos ha sido de la misma manera por años y no se piensa en ello debido a los bajos niveles de confianza de la sociedad hacia sus gobiernos. Posteriormente, esto genera problemas de gobernabilidad.

Ahora, el tema de participación ciudadana actual no se ocupa de los organismos fiscalizadores. No se termina de definir como un área prioritaria. Sin embargo, no se cumplen los requisitos mínimos de experiencia y formación profesional para establecer organismos sanos en su operación. Para el caso del estado de Puebla, la media de estudio de los titulares de la fiscalización es de secundaria. ¿Los ciudadanos están preparados para tener organismos de participación ciudadana en órganos contralores? Esta misma pregunta se amplía cuando se tienen presidentes municipales emergidos de la sociedad civil, así como los contralores mismos, de diferentes ocupaciones (profesores, ingenieros, campesinos, amas de casa), debido al favor y compromiso de la campaña política. Una vez terminado el periodo de ejercicio de gobierno, vuelven a sus actividades pasadas. Lo cual no aprovecha su experiencia acumulada. La tradición y el entorno político los envuelve de inmediato; se sienten ajenos a la sociedad de la cual ellos mismos provienen.³⁰

Para renovar la estructura de rendición de cuentas bajo la observación ciudadana, habría dos opciones para hacer que los contralores sociales elijan al contralor del gobierno local.³¹ Por un lado, con una reforma a la constitución general y a la local, así como a la ley orgánica municipal. Sin embargo, esto también podría ejecutarse, para el caso municipal, por medio de un acuerdo

³⁰ Rousseau, Jean Jaques, *El Contrato Social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

³¹ Ley orgánica municipal de Puebla, México.

firmado por las autoridades locales donde se especifique el método de elección. Con ello se confía en que los próximos cabildos lo respeten, debido a que no se puede exceder en sus tiempos, ni en cuestiones económicas, jurídicas y políticas. Que este órgano se deje por libre elección de contralores sociales no sería conveniente para los intereses de los presidentes municipales.³²

La vigilancia y rendición de cuentas no ha sido una parte donde los mexicanos estén acostumbrados a trabajar y menos aún con temas de participación ciudadana. Esto es parte del embrollo. Según Kliksberg,³³ no terminan de sentar una base firme para que la gente se identifique con el problema, y con la voluntad de solución. Con ello, la misma sociedad verifica permanentemente que los acuerdos se cumplan a pesar de haber sido sólo de palabra.

Existía una tradición política que no permitía una fiscalización³⁴ debido al poder único que tenía el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, con la llegada de otros partidos políticos, no se solucionó este problema de manera inmediata. La gente observó que no era una cuestión de partidos políticos sino de formación ideológica.

Además de la débil señal de la cultura de rendición de cuentas, muchas veces han sido justificadas en pro de la gobernabilidad: “no es de extrañarse que tantas democracias hayan caído en la trampa de la ‘democracia delegativa’, en la cual los líderes de un gobierno democráticamente electo actúan como si fueran dictadores de corto plazo”. Además, por ejemplo, el poder judicial nunca se comprometió a este tema de la transparencia ni en su ejercicio, ni en sus resultados.³⁵

En el año 2010, se lanzó una convocatoria que se proclamaba ciudadana. La agrupación “Actívate por Puebla” la impulsó. Se limitaba a algunas universidades para proponer y calificar al nuevo contralor municipal. Sin embargo, el resultado fue una persona ligada a la iniciativa privada y a las familias allegadas al partido político al que pertenecía el propio presidente municipal. Al final, este último validó el resultado. Para el periodo siguiente, no se llevó a cabo esta práctica.

³² Sosa, José, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI, 2011.

³³ Kliksberg, Bernardo, *Seis tesis no convencionales sobre participación, Instituciones y Desarrollo*, 1998. [Consulta: 20 de febrero, 2013]. Disponible en: http://cmap.upb.edu.co/rid=1195260069828_1757975637_934/Seis_Tesis_Klisberg%20de%20la%20participaci%C3%B3n.pdf

Kliksberg, Bernardo, “Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina”, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, 2001. [Consulta: 4 de mayo, 2013]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/diez-falacias-sobre-los-problemas-sociales-de-america-latina>

Kliksberg, Bernardo, *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del estado*, México, INAP, 2001. [Consulta: 20 de febrero, 2013]. Disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/14%20el%20nuevo%20debate%20sobre%20el%20desarrollo%20y%20el%20rol%20del%20estado.pdf>

³⁴ Barrera, Rivera Mónica, ¿Quién y cómo debe evaluar al Gobierno? México, Porrúa.

³⁵ Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2015, p. 8.

Dado que la población ha visto que los nuevos presidentes municipales cambian su vida de un momento a otro, los niveles de votación han caído. Han surgido grupos para anular el voto como medida de protesta. Se puede ver a la participación ciudadana como medida para fortalecer y legitimar a los gobiernos ante la sociedad. Se puede pensar que, en una segunda etapa, quizá sea la base para la reelección inmediata.

4. ELECCIÓN DE CONTRALOR CON LA PRERROGATIVA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para la ejecución de un proyecto de estas características, donde en los gobiernos locales se elija contralores sociales y estos a su vez tenga prerrogativa de voto, el municipio debe tener al menos cien mil habitantes (para el caso del estado de Puebla, 35 municipios como fase de observación). Esto brinda certidumbre y termina con la percepción del oscuro manejo de recursos, la asignación discrecional en obra, sueldos, salarios y compensaciones, además del reclutamiento del personal directivo con prácticas nepotistas.

Los ciudadanos observadores tendrían la obligación de firmar una carta de confidencialidad, validando su observación y opinión, pero no su participación en actividades que pongan en peligro la gobernabilidad y la seguridad nacional. Sin embargo, este criterio no puede manejarse por decisión de un gobernante de manera unilateral, como actualmente sucede.

Los cambios no se generan únicamente reformando o generando leyes, sino con acciones concretas que involucren a los ciudadanos a la vida y acciones de gobierno como observador, en su carácter de “labor social” y honorífica, pero con el peso que avale las acciones.³⁶ Esta inclusión disminuiría la actual brecha entre la sociedad y el gobierno. En algunos estados es tan grave que se califica como repudio hacia el gobierno. Limar asperezas es de interés del grupo político en el poder, debido a que los resultados de las elecciones electorales son sensibles a la participación ciudadana.

Podría ampliarse la participación ciudadana procurando mayor poder a esta actividad no lucrativa, instaurando a los contralores ciudadanos de gobierno y transparencia (CCGT). La figura del contralor social tiene un poder de revisión muy acotado a recursos etiquetados, debido a que nació desde el poder mismo.³⁷ Tiene facultad únicamente para observar la realización de obra pública (banqueta, adoquinamiento, red de agua potable). No hay una opinión sobre las acciones de gobierno, las compras o la adjudicación de obra.

³⁶ Olmedo, Raúl, *Participación ciudadana y organización vecinal*, México, Comuna UNAM.

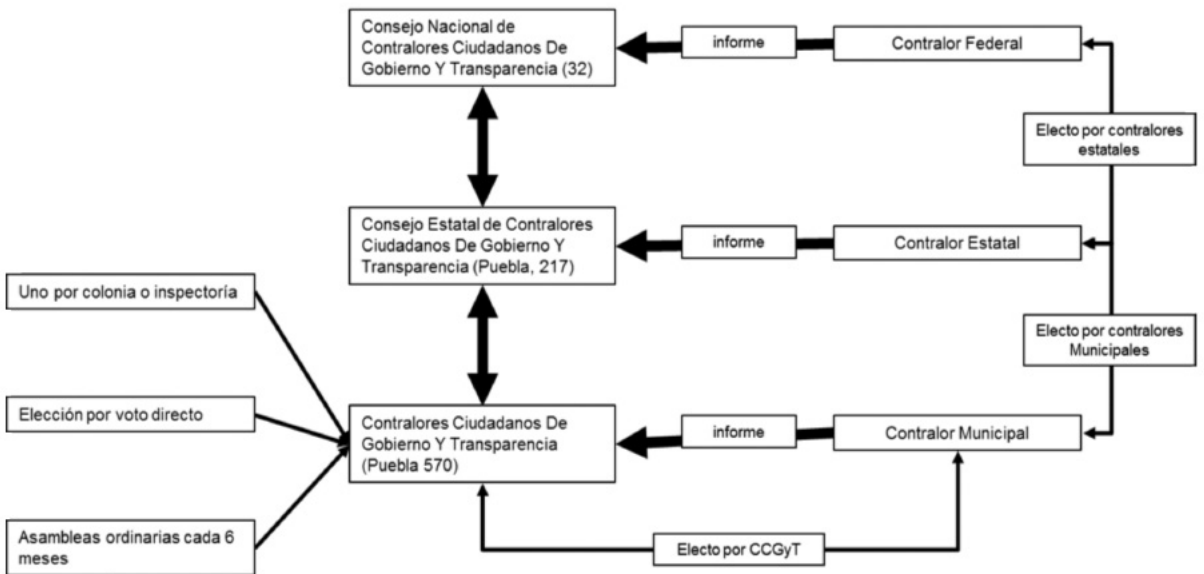
³⁷ Revisores de la integración de comités y realización de obras del “Plan Nacional de Solidaridad” (Pro-nasol) en 1989.

Los CCGT tendrían mayor apertura y establecerían nuevos paradigmas para la rendición de cuentas, así como los nuevos caminos de la transparencia de los gobiernos. No se pueden generar de manera permanente organismos civiles para cuidar cada acción de gobierno, sin que los absorba la inercia de la burocracia. Por ello, deben tener establecida una agenda temática que permita ver sus avances y darlos a conocer a la sociedad. Su trabajo sería la observación del gobierno, de procesos iniciados y seguidos por los organismos de justicia oficiales ante actos de corrupción.

Dichos contralores serían electos por convocatoria abierta en cada una de las colonias, únicamente con prerrogativa de voto de los vecinos. Para el caso de Puebla, serían 570 elecciones. Posteriormente, sería posible llevar a cabo una reunión entre los contralores de cada colonia. Se buscaría una elección de contralor del gobierno municipal que permita apertura hacia la observación de los ciudadanos sobre el ejercicio de gobierno, su gasto, revisión de los procedimientos de fiscalización del desempeño. Asimismo, emitiría una opinión al mismo gobierno por medio de una auditoría de funciones. Con ello, contribuiría a que las políticas de observación y fiscalización se lleven a niveles plausibles para un cambio de visión de gobierno tanto en el interior como hacia el exterior.

Figura 1.

Estructura orgánica de participación, elección y cuenta



Fuente: elaboración propia

Es importante cuidar que estos organismos ciudadanos no se vean involucrados en una imagen de legitimadores o asesores del mismo gobierno, o impulsar vicios como el de convertirse en redactores de lo que ellos mismos validarán, como ya ha sucedido con algunos organismos de transparencia. En el país, lamentablemente, se han detectado casos de organismos infiltrados por el crimen organizado y otros defectos que ponen en duda la labor de los organismos ciudadanos. Como ejemplo se encuentran la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Puebla y la CNDH, entre otros, que se han visto involucrados en prácticas informales sobre la venta de productos y han comercializado los cursos a sujetos obligados de manera privada.

Los nuevos organismos ciudadanos deben elegirse en asamblea y ser llamados a elegir al contralor del municipio, al cual tengan la obligación de escuchar cada seis meses para ver sus actividades y rezagos, así como deliberar su remoción o continuidad en el cargo. Esta estrategia de elección del contralor municipal promovería una nueva visión de rendición de cuentas, una nueva cultura donde el capital social estaría en otro nivel de exigencia política social y de los resultados de gobierno.

Ya integrados en una dinámica ciudadana de elección, bien se podría continuar en una segunda etapa por medio de elección indirecta, para que posteriormente sean electos los contralores estatales (véase figura 1), es decir, ser votados por los CCGT de los municipios, para ganar el voto del pleno municipal. Este último sería ratificado en asamblea estatal por los contralores municipales.³⁸

En una tercera etapa, los contralores estatales en asamblea nacional elegirían al contralor del gobierno federal, si bien son independientes y autónomos. Ello generaría una innovadora forma de fiscalización y rendición de cuentas en el orden nacional. El Instituto Nacional Electoral (INE) podría ser el mediador para llevar a cabo esta elección, debido a que cuenta con la plataforma para llamar a elecciones con respaldo y verificación de la ciudadanía.

5. CONCLUSIONES

Las acciones de gobierno y las demandas de los ciudadanos no pueden estar ubicadas en el terreno de las buenas intenciones, en acuerdos o generación de comisiones especiales. Se debe ir al fondo de los problemas y con la perspectiva de dar solución definitiva de los pendientes sociales y de gobierno. La rendición de cuentas debe ser prioridad en la agenda pública; debe brindar certeza social ante las decisiones del ámbito público, y reconciliar poco a poco a la ciudadanía con el gobierno.

³⁸ Otero, Mariano, *Voto particular*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1847.

Las políticas de rendición de cuentas o la gestión sobre temas de transparencia, las fechas, plazos, términos y requisitos son términos que no dejan satisfecha a la sociedad. La sociedad no ve que el ejercicio administrativo esté entrando en una etapa de recomposición. Es tiempo de revisar para renovar la administración, los mecanismos que le rodean y hasta la propia ley.

Con este tipo de medidas, al elegir de manera directa, con prácticas ciudadanas y vecinales a los contralores, se estaría caminando con pasos firmes y seguros hacia políticas de gobierno abierto, con un organismo de rendición de cuentas ciudadano y no supeditado al interés particular de un grupo o personaje político. En la actualidad, son el resultado de un cabildeo entre las fracciones de los partidos políticos en las cámaras de diputados y el senado para el caso federal, lo cual es muy lejano a las asambleas de colonias y asuntos de carácter vecinal. El involucramiento de la sociedad en estas perspectivas generaría un nuevo espacio social de discusión abierto y plural. Éste permitiría renovar la visión de los gobernantes para el ejercicio de sus funciones, y generaría un capital social sólido y neutral, dispuesto al debate político público frente a los partidos políticos.

Se cambiaría la perspectiva del gobierno sobre si los ciudadanos están o no preparados para hacer observaciones a los gobiernos o son lo suficientemente maduros para comprender la práctica política y de gobierno. Esto, por último, llevaría a cuestionarse si la clase política y burocrática está preparada para que un organismo salido netamente de ciudadanos la observe.