

Control ciudadano en el ámbito local

Almudena Ocejo Rojo

Oxfam México

Introducción

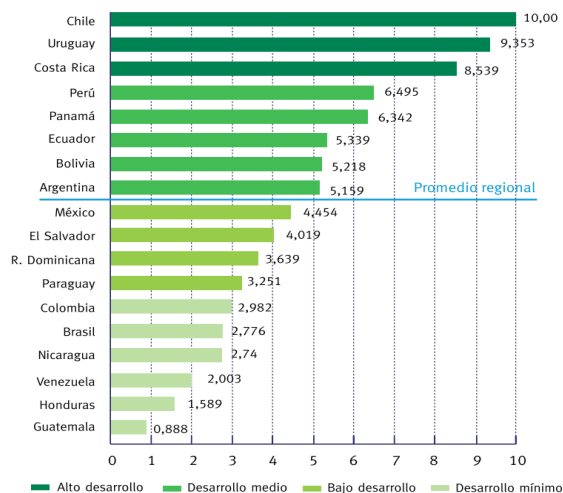
En la primera parte de este trabajo analizamos la relación entre la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el control, enseguida estudiamos cómo se materializan estos conceptos en la práctica, y finalmente examinamos los principales retos derivados de este vínculo.

Rendición de cuentas, transparencia y control ciudadano

Desde hace varias décadas la rendición de cuentas, la transparencia y el control ciudadano han tomado gran relevancia, en principio porque se reconoce que la gestión pública cada día se complejiza más y porque no necesariamente se ha podido avanzar en su mejora sólo desde los controles horizontales que se dan entre agencias del Estado; a su vez, porque los resultados del Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (2016),

- 60 -

Esquema 1. Ranking del IDD-Lat 2016



Fuente: IDD-Lat, 2016: 14.

Por tal motivo, se ha pensado que la rendición de cuentas y la participación ciudadana pueden ser elementos que nos permitan ir apuntalando el camino para poder avanzar tanto en calidad democrática como en gestión pública.

La rendición de cuentas se comprende a través de cómo la ciudadanía llama a cuentas a sus gobernantes, a quienes transmitió un mandato a través del voto, para que le provean de seguridad y bienestar; y, de alguna manera, dicho mandato les expresa si quienes le representan, cumplen o no.

Para ejercer el mandato se arman diversas estructuras que conforman el sistema de control formal, entre los que se encuentran órganos de control interno, entidades de fiscalización, órganos autónomos como las comisiones de derechos humanos o los institutos de acceso a la información pública, además de la participación ciudadana porque se entiende que complementa dicho sistema.

Por un lado, se deduce que al involucrar más a la ciudadanía se tendrán otros elementos que permitirán conocer lo que pasa en la gestión pública, por el otro, aquellos que viven de manera directa la acción gubernamental, sea que les beneficie o la padezcan, podrán emitir opiniones como parte de la realimentación para mejorar esta gestión pública.

Ciertamente la participación ciudadana es un complemento del sistema de control, pero la forma como se van hilando

los diferentes elementos no es ni inmediata ni fácil; y por lo tanto, la sola introducción de participación ciudadana no hará que el sistema funcione ni que la ciudadanía exija una mayor rendición de cuentas.

Bajo esta reflexión sobre lo que entendemos por participación ciudadana en el sistema de control, un punto fundamental tiene que ver con regresar y recuperar ideas básicas como autoridad, delegación, responsabilidad, representación, servicio público. La noción de servicio público tiene como parte intrínseca el reconocimiento de que la persona que se desempeña dentro de éste no puede realizar la actividad encomendada al servicio del Estado si no tiene contacto con la población, si desconoce sus problemas, demandas y necesidades, por lo que tiene como deber implícito el conocer a la gente a la que le presta un servicio.

Es tal la confusión en la que nos encontramos que los vacíos en el funcionamiento de la acción gubernamental los queremos llenar con los elementos de participación ciudadana y nos estamos olvidando del fortalecimiento de las instituciones del Estado, lo que representa una parte fundamental que no mejorará aun cuando incluyamos un elemento externo como la participación ciudadana.

Si no se fortalecen las instituciones públicas tampoco se podrán generar buenos procesos de participación ciudadana. Precisamente hay ejemplos que evidencian

casos de instituciones públicas que abren espacios a la participación ciudadana sin tener claro para qué, pero como es una exigencia normativa, deben incluirla en sus programas y terminan por plantear algún ejercicio de participación ciudadana que genera expectativas que no se cumplirán, porque además, en medio de la confusión, los comentarios que realiza la ciudadanía a través de este medio, no se toman en cuenta para la realimentación porque resulta que dichas opiniones, en virtud del desconocimiento de la normatividad, no son técnica, material ni humanamente factibles; pero si no se toman en cuenta, es probable que haya inconformidad por parte de la ciudadanía a la que se le pidió que participara, y que manifestará a través de marchas, acusaciones en los medios de comunicación, etcétera. Por lo que se debe tener cuidado porque tampoco se trata de abrir toda la gestión pública a un asambleísmo permanente que sería inoperante.

La práctica de la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el control en el ámbito local

A partir de la experiencia del trabajo con grupos, hemos encontrado que una clave fundamental para el ejercicio de rendición de cuentas es que cada quien haga lo que le corresponde.

La participación ciudadana, la exigencia de rendición de cuentas y el control

son conceptos que en la práctica, al menos en el ámbito local, tienen un uso muy peculiar y muy concreto.

Al trabajar con grupos, lo hacemos a través de tres aspectos de la gestión municipal que nos parece tienen un impacto muy importante en la vida de la ciudadanía: 1) plan municipal de desarrollo; 2) funcionamiento del cabildo; y 3) presupuesto del Ramo 33, concretamente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (PISM). Estas tres áreas de la gestión municipal siempre se relacionarán con cualquier asunto que nos interese, como educación, salud, equidad de género, violencia contra la mujer, medio ambiente, entre otros.

En el municipio de Ciudad Juárez trabajamos el tema de violencia contra la mujer. Para comenzar revisamos el plan municipal de desarrollo y encontramos que no decía nada al respecto, por lo que detectamos un primer foco rojo porque significaba que cuando se planearon las acciones del gobierno municipal no se identificó el problema y tampoco se destinaron recursos para atenderlo, que sería el siguiente punto en relación con el presupuesto; finalmente, revisamos si en el cabildo se abordaba el asunto. Así, un solo tema o interés ciudadano puede tener diferentes aspectos de la gestión municipal.

Dos elementos son fundamentales en el trabajo con grupos de ciudadanía: conocer y exigir, porque si quienes participan

no conocen cómo funciona su gobierno, cómo se ha abordado el problema, quiénes lo atienden, entre otros aspectos, su exigencia no será efectiva. Es común que el gobierno municipal padezca reclamos ciudadanos de aspectos de sus áreas que no están vinculados, lo cual sucede porque hay pocos canales de interacción de la ciudadanía con su gobierno, y la gente, al querer resolver su problema, acude a la ventanilla que encuentra más próxima. Es sorprendente el desconocimiento que existe en relación con las funciones del cabildo, de sus obligaciones y decisiones que toman, principalmente porque la sesión se enfoca en la figura de quien ocupa la presidencia.

Una vez lograda la alfabetización política; es decir, el proceso de conocer y exigir, en conjunto con los grupos de ciudadanía, comenzamos un seguimiento al trabajo que realiza el gobierno municipal mediante solicitudes de información sobre el problema en concreto, lo que les permite una exigencia mucho más fuerte al saber cómo se está atendiendo su demanda social; por ejemplo, en relación con el Ramo 33, la población de varias comunidades desconoce el monto que se otorga al gobierno municipal por parte del FISM, a pesar de que la asignación de los montos se realiza con base en una priorización de obra con la comunidad.

El trabajo de conocer y exigir nos permite actuar en lo público, espacio

colectivo donde desarrollamos nuestra vida y donde suceden múltiples acciones que nos afectan, conozcamos o no; pero además, como ciudadanas y ciudadanos tenemos la obligación de involucrarnos, por ejemplo, verificar que nos presten todos los servicios y que funcionen eficientemente, revisar el recurso proveniente del FISM y qué obras se hicieron en la comunidad con ese presupuesto o si no se hizo ninguna.

Con este ejercicio buscamos construir una ciudadanía más informada, organizada y activa en el espacio público que pueda exigir a las autoridades en la ventanilla correcta, grupos que conozcan su demanda y quién debe atenderla. La ciudadanía no tiene que suplir el trabajo de las autoridades, pues su función es exigir en todo momento que cumplan con sus responsabilidades, pero al hacerlo debe saber de qué se tratan.

Si bien hay un trabajo importante que busca fortalecer a los grupos de ciudadanía a través de la organización, de la alfabetización política, del monitoreo, del conocimiento de cifras, del vínculo con autoridades y funcionariado municipal, salvo la resonancia que hay en los órganos de control, no existen consecuencias ni resultados, lo que conlleva a que se genere un gran desánimo ciudadano.

Si la ciudadanía busca la forma de participar y de conocer mejor a su gobierno y encuentran que no hay consecuencias

legales ni sanciones administrativas ante una actuación contraria a las normas, es claro que estimen que su desgaste como ciudadanía carezca de sentido.

A manera de conclusión: retos para el sistema de rendición de cuentas y de control

En este aspecto central, los retos que enfrentamos tienen que ver con el fortalecimiento institucional del sistema de rendición cuentas y del sistema de control que sí permita activar las acciones ciudadanas, de otra manera será muy difícil que dichos sistemas funcionen con la sola acción ciudadana.

- 64 - El primer reto tiene que ver con reconocer que no existen consecuencias a ningún tipo de irregularidad, o al menos en 15 municipios que hemos trabajado no ha habido ni una sola, para muestra la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el año 2013, evidenció áreas de opacidad en el uso del Ramo 33, en el FISM, por ejemplo, advierte que “la distribución de este fondo entre los municipios registra espacios de opacidad que no se han atendido por la existencia de una práctica inercial en el proceso, así como por la falta de interés y de capacidades técnicas de los gobiernos municipales. Un escenario de esa naturaleza supone un riesgo latente para el desarrollo de prácticas discrecionales en la distribución de los recursos” (2013: 30),

pero no pasa nada. Si vivimos en un Estado donde existe ese grado de impunidad, entendida no solo como la falta de impartición de justicia y de respeto de los derechos humanos, sino también como el incumplimiento de las leyes, salirse con la suya y no tener ningún castigo, es claro que debemos empezar por atacar esta situación.

Es muy fácil confundirnos y poner en práctica procesos de participación ciudadana sólo porque están en boga, pero si no ayudan a solucionar aspectos clave de la gestión o si no tenemos claro para qué los queremos, estos mecanismos serán poco efectivos y hasta resultarán cansados porque el gobierno tendrá que implementarlos sin tener clara su utilidad y la ciudadanía tendrá que participar de manera obligada.

El siguiente reto tiene que ver con la falta de cercanía con la población gobernada y la falta de comprensión en relación con conceptos fundamentales como el servicio público, puesto que pareciera que el acercamiento con la gente y el conocimiento de sus demandas es más una súplica que una responsabilidad propia de quien se desempeña en el servicio público; operar un programa social y conocer desde el campo sus resultados debiera ser un indicador de desempeño de gestión para evaluar si el servicio que se está prestando es adecuado o no. Desarrollar cercanía y proximidad con la población gobernada es un desafío fundamental.

El fortalecimiento institucional municipal es un tercer reto. En nuestra experiencia, los municipios presupuestalmente más pequeños no cometen irregularidades necesariamente a propósito si no por falta de capacidad técnica y administrativa; cómo exigirles ser un gobierno abierto si no generan datos ni tienen sistemas de información; es importante desde luego, pero también lo es mirar hacia los aspectos fundamentales para la construcción de un Estado fuerte; es decir, que las instituciones sepan hacer su trabajo, porque de lo contrario, abrirán las puertas a una participación ciudadana insatisfecha, caótica y desordenada.

No es lo mismo exigir al gobierno que cumpla con sus obligaciones que participar continuamente para decirle lo que, se piensa, debe hacer, hay diferencia entre ambas, aunque se pueden realizar las dos: participar en el espacio público como ciudadanía porque se quiere aportar y exigir al gobierno que haga bien su trabajo, pero si ninguna de las dos está ordenada, lo único que se genera es una mezcla de todos estos temas y ni se exige, ni se participa y nadie hace lo que le corresponde.

El gran reto es pensar para qué queremos participación ciudadana, qué se debe hacer, qué se debe incorporar por parte de la ciudadanía y cuáles serían las consecuencias. Consideramos que los grandes dilemas del sistema de control son la impunidad y su falta de consecuencias, la

falta de cercanía con la ciudadanía y la debilidad institucional, y creemos que su transformación sucederá, al menos en el ámbito municipal, si y solo si tenemos ciudadanía cada vez más formada e informada en el tema de lo público, si tenemos instituciones fuertes, robustas, que conozcan su trabajo, que cumplan con la norma y que tengan capacidad para responderle a la ciudadanía.

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2013), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, en http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf

Fundación Konrad Adenauer/Poli-lat (2016), *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* (IDD-LAT), en <http://www.idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>

ALMUDENA OCEJO ROJO. Consejera de Oxfam México. Fue Directora Ejecutiva de CCiudadano. Construcción y articulación de lo Público, CIESAS (antes Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática) de 2007 a septiembre de 2016. Es Doctora en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó estudios de Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de Nueva York (NYU). Su trayectoria profesional incluye trabajo por varios años como consultora en temas de fortalecimiento institucional e incidencia pública para organizaciones civiles. Es asociada fundadora de la organización Amigos de los Viveros AC e integrante del Consejo Directivo de Alternativas y Capacidades AC.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 08 de marzo de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.