

## La alianza para el gobierno abierto y la rendición de cuentas en México

*The alliance for open government and accountability in Mexico*

Daniel Carrillo Gómez <sup>1</sup>

### Resumen:

Durante las últimas décadas el mundo ha estado buscando una manera de generar una mayor participación ciudadana y una de estas formas las encontró mediante la transparencia y la rendición de cuentas de los Estados respecto del ejercicio de los recursos públicos a fin de avanzar en una rendición de cuentas y una participación en ejecución de la ciudadanía. En 2011 México da un paso para alcanzar este fin al unirse a la Alianza para el Gobierno Abierto, sin embargo, no se ha obtenido el nivel de participación ciudadana y la rendición de cuentas que se esperaba al encontrarse en su cuarto plan de acción. La presente investigación mostrará de manera breve en que consiste la Alianza para el Gobierno Abierto, posteriormente se establecerá que es un gobierno abierto y que es la participación ciudadana, concluyendo con el análisis de un compromiso del plan de acción 2019-2021 de México.

**Palabras clave:** gobierno abierto, rendición de cuentas, transparencia.

### Abstract:

During the last decades, the world has been looking for a way to generate greater citizen participation and one of these ways has been found through transparency and the accountability of the States regarding the exercise of public resources to advance in a surrender of accounts and an active participation of citizenship. In 2011 Mexico took a step towards this end by joining the Alliance for Open Government, however, the level of citizen participation and accountability that would be expected to be found in its fourth action plan has not been obtained. This research will briefly show what the Alliance for Open Government consists of, later it will be established that it is an open government and that it is citizen participation, concluding with the analysis of a commitment to the 2019-2021 action plan of Mexico.

**Keywords:** open government, accountability, transparency.

---

<sup>1</sup> Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas en el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales  
E mail: [daniel.carrillo@umich.mx](mailto:daniel.carrillo@umich.mx)

## Introducción

Los recursos públicos se han convertido en el principal impulso en el desarrollo de la sociedad debido a la importancia que estos tienen en un entorno económico. Partiendo de esta premisa, resulta cada vez mas importante el que las administraciones públicas ejerzan dichos recursos de manera transparente y en todo momento vigilada por la ciudadanía, lo cual dotará de legitimidad al ejercicio de los recursos fiscales.

Pese a que lo anterior pudiese pensarse como una acción natural, no se da siempre en todos los programas públicos en algunos casos por la opacidad en las erogaciones que pueden llevar a que los ejecutores puedan caer en actos de corrupción o despilfarro limitando los posibles beneficios que el ejercicio de estos podría tener en la ciudadanía.

Es aquí donde resalta la importancia de los ciudadanos a involucrarse de manera activa en los diferentes ciclos de las políticas, limitando, controlando y (en algunos casos) impulsando las acciones gubernamentales. Se requiere de cierta manera que los ciudadanos exijan a los gobiernos de una rendición de cuentas esa *accountability*, que Schedler (2004) considera como una rendición obligatoria de cuentas, incluyendo en este concepto el poder exigir estas cuentas por parte de los gobernados.

Esta *accountability* resulta cada vez más importante para el Estado moderno, pero esta solo es una cara de la moneda ya que se necesita contar con una sociedad que no solo se limite a pedir cuentas, sino que participe de manera activa, en otras palabras, la participación ciudadana implica auto-gobierno y auto-organización de la sociedad para la satisfacción de necesidades colectivas sin que ello lleve a remplazar o permitir que el Estado renuncie o limite sus responsabilidades sociales. (*Mecanismos para evaluar la participación ciudadana, 2006*).

El presente artículo tiene como objetivo el mostrar la importancia que la interacción entre el Estado y la ciudadanía tiene y de cómo estos pesos y contrapesos establecen a la par limitaciones e impulsos en el quehacer político y social.

Se inicia esta investigación hablando de la Alianza para el Gobierno Abierto debido México es miembro fundador de la misma y a que es en esta alianza que se pretende fomentar que los gobiernos generen una participación activa de la ciudadanía, mostrando cuales son los principales desafíos y los compromisos que esta alianza tiene.

A continuación, se establece de manera conceptual que se debe considerar por un gobierno abierto; en palabras de Calderón y Lorenzo (2010, pág. 11) “Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan”.



Posteriormente, se abordará la participación ciudadana con el fin de contextualizar los diferentes tipos de participación que existen y lo que esta actividad consiste, esto con el fin de que el lector pueda entender la complejidad de esta actividad. Pasando por la rendición de cuentas siendo esta la forma en la que se puede articular la interacción entre gobernantes y gobernados para planear, verificar, modificar o crear planes y acciones que traten de mitigar los problemas públicos.

Continuo, con el análisis del cuarto plan de acción 2019-2021 de México signado con la Alianza para el Gobierno Abierto a fin de condensar si este plan se trata de un camino que fomente la rendición de cuentas y la participación ciudadana o solo se limita a generar información por generar sin importar escuchar las opiniones o demandas ciudadanas. Por último, se harán unas reflexiones finales por parte del autor respecto a si México ha mostrado un avance a la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

### **1.- La Alianza para el Gobierno Abierto, una propuesta para mejorar la transparencia.**

Una de las propuestas internacionales para fomentar un gobierno abierto vio su génesis durante el año 2011; bajo la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); para este año 54 naciones formaban parte de esta alianza. Esta alianza busca continuar con los preceptos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás instrumentos internacionales que se relacionen con el buen gobierno y los derechos humanos; en este AGA se busca que los gobiernos de las naciones miembro puedan generar una mayor apertura en todas sus actividades, fomentando una mayor participación ciudadana, buscando luchar en contra de la corrupción y aumentar la transparencia mediante el uso de las tecnologías de la información (AGA, 2011).

La AGA considera que, para alcanzar los objetivos establecidos las instituciones gubernamentales deberán trabajar en sinergia con las organizaciones ciudadanas para crear cursos de acción que se alinean con los compromisos que los Estados contraen en el AGA. Por otro lado, se necesita que se vigile el cumplimiento de los compromisos mediante los reportes de avance y finalización, mismos que son generados por medio de un Mecanismo de Reporte Independiente (IRM); el proceso de la creación de los compromisos se va dando por periodos bianuales, que deberán evaluarse y crear un nuevo plan para reiniciar el ciclo.

En este orden de ideas, los requerimientos solicitados por la AGA para ser aceptados como miembros requieren la creación de un acuerdo en el que se comprometan a dar cumplimiento de cuatro puntos comunes i) incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, ii) apoyar la participación ciudadana, iii) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos y iv) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas (AGA, 2011).

Es así como la AGA tiene grandes desafíos (figura 1), así como compromisos a cumplir (figura 2); y estos son:

Figura 1 Los desafíos de la alianza para el gobierno abierto



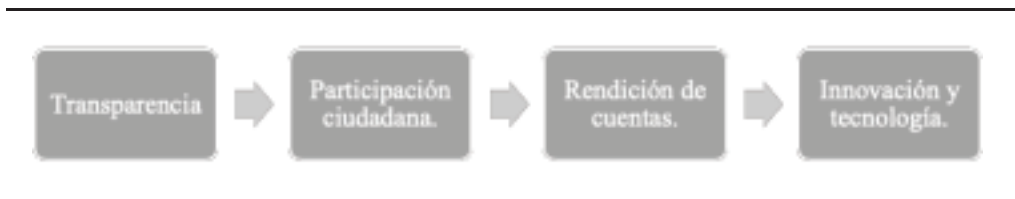
Fuente: Elaboración propia adaptado de Declaración de gobierno abierto (AGA, 2011)

Estos desafíos deben cumplir con ciertas tareas:

- Mejorar los servicios públicos. Se trata de impulsar la innovación en la prestación de servicios públicos otorgados a la sociedad civil tales como educación, salud, comunicaciones etc.
- Incrementar la integridad pública. Se trata de progresar en la ética pública y lucha contra la corrupción al tiempo que se amplía el acceso a la información y fortalecimiento de las libertades de la sociedad civil.
- Tener una gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos. Se trata del uso responsable de recursos presupuestarios, así como una correcta asignación de los mismos en los programas que correspondan.
- Crear comunidades más seguras. Incluye avanzar en materia de seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil, entre otros aspectos.
- Incrementar la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas del sector privado. Implica promover la responsabilidad empresarial en temas tales como el medio ambiente, la protección del consumidor, la participación de la comunidad y la lucha contra la corrupción (AGA, 2011).



Figura 2 Compromisos de la alianza para el gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia adaptado de Declaración de gobierno abierto (AGA, 2011)

- **Transparencia.** Se refiere a informar respecto de las elecciones, acciones y actividades gubernamentales a fin de que estas sean de acceso sencillo para el público.
- **Participación ciudadana.** Los gobiernos requieren fomentar el interés y participación de los ciudadanos mediante los caminos indicados pudiendo ser estos físicos o tecnológicos para alcanzar una gobernanza.
- **Rendición de cuentas.** Este principio supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a los requerimientos y/o críticas que se les planteen, y admitan la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.
- **Innovación y tecnología.** A este principio subyace la idea de que los gobiernos provean a la ciudadanía un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías y comprendan el relevante rol que estas últimas tienen en la innovación, así como la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos en el uso que de ellas hacen (AGA, 2011).

México fue uno de los estados que crearon la AGA (otros estados fundadores fueron Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos); actualmente México se encuentra en el cuarto plan de acción 2019-2021; lo cual difiere de otros estados que se encuentran en diferentes planes de acción ya sea primero, segundo o tercero dependiendo del año en el que dichos Estados se adicionan a la AGA.

Actualmente, los principales promotores del gobierno abierto se encuentran en América Latina, actualmente se contabilizan 16 Estados miembros de habla hispana inscritos en la AGA (Open Government Partnership, S/F). La importancia de esta región queda de manifiesto en el discurso del director de la AGA Pradhan Sanjay (2016), realizado en Uruguay donde exhorta a los Estados miembros para consolidar las acciones conjuntas encaminadas a que se establezca un Gobierno Abierto, sin embargo, se hace necesario el poder librar las más grandes barreras sociales identificando a estas como la corrupción, la desigualdad, la violación de los derechos humanos y el crimen y las fallas en la prestación de servicios.

## 2.- ¿Qué se considera un gobierno abierto?

El gobierno abierto fue conceptualizado por primera vez en los años 70 en gran Bretaña en ese momento se buscaba quitar los secretos que se tenían al interior del Estado un tratar de “abrir las ventanas”, con la finalidad de que la ciudadanía pudiese ver al interior del mismo inmiscuyéndose entre la burocracia. Por lo que a lo largo de los años se han examinado distintas maneras en la que los Estados muestren apertura para con su ciudadanía. Esta progresión conceptual del gobierno abierto ha concluido que se requiere que los gobiernos sean “transparentes”, en otras palabras, es necesario que estos establezcan caminos lo suficientemente amplios como para que se pueda presentar información de carácter público que hará que el Estado “rinda cuentas”, alentando así una vigilancia y control por parte de la sociedad lo que en efecto dominó reducirá los niveles de corrupción (Ramírez & Dassen, 2012).

Sin embargo, el gobierno abierto no se limita a estos conceptos. Se necesita además de un badajee de políticas públicas que encausen sus esfuerzos a la generación y difusión de información; dichas políticas deberán garantizar también el tipo de información, la calidad de la misma y la temporalidad en la que esta información estará disponible para el público. En otras palabras, se deberá cuidar que la información publicada pueda ser útil para los usuarios al interior (en las instituciones) y al exterior (a la ciudadanía interesada), del Estado para que se puedan tomar decisiones con bases suficientes para elegir la mejor opción (Ramírez & Dassen, 2012).

Se puede tomar como una definición del gobierno abierto la que proponen Calderón y Lorenzo donde se dice que:

“Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Lorenzo, 2010, pág. 11).

En el informe de 2003 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); se esbozaba la conceptualización del gobierno abierto. Este informe creo un punto de partida para la creación de los futuros marcos jurídicos y de políticas públicas para que las personas pudieran acceder, consultar y participar, a fin de que se pudiese auxiliar en la hechura de las políticas públicas, logrando una mayor certidumbre en los actos que lleva a cabo el Estado. La OCDE considera necesaria una interconexión entre la administración pública y la sociedad civil para la construcción de las políticas públicas, dotando al Estado de legitimidad (Organización para la Cooperación y el Desarrollo



Económicos, 2003). Para el año de 2005 la OCDE ampliaría la concepción del gobierno abierto como aquel en el que se alude a transparentar las acciones de gobierno, el acceso a los servicios públicos y la aptitud del gobierno para responder a las necesidades y demandas que la ciudadanía le solicita (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2005).

Es por lo que la OCDE busca impulsar el concepto de gobierno abierto sentado en la base de los beneficios que se obtendrían por esta relación, estos son los siguientes:

1. Generando un más alto nivel de confianza en el gobierno. La confianza que obtendrá la ciudadanía se crea como consecuencia de la apertura del gobierno, esta apertura fortalece el desempeño del gobierno en otros aspectos. Aunado a lo anterior, en la medida en la que la ciudadanía confíe en su gobierno, instituciones y políticas, mayor será su disposición a contribuir al cumplimiento de sus metas y planes establecidos en las políticas, ya sea de modo económico o de cualquier otra índole.
2. Asegurar los mejores resultados al menor costo. El diseño en conjunto y el ejercicio de los programas, políticas y servicios vigilados por la ciudadanía, empresas y sociedad civil contienen en sí un eventual generador de ideas y recursos.
3. Incrementar los niveles de desempeño. El incluir a las personas en las distintas etapas de las políticas (diseño, implementación y evaluación); generará que estas comprendan de primera mano las complejidades que se tienen haciendo que las decisiones tomadas se consideren legítimas.
4. Proteger el acceso igualitario para formular las políticas públicas. Se debe propiciar una participación a todos los grupos sociales para la creación de políticas públicas, facilitando los procedimientos mediante los que se elegirán las políticas.
5. Impulsor de la innovación y de nuevas actividades económicas. La responsabilidad de los ciudadanos así como, el gobierno abierto se perciben como impulsores de innovación y como promotores de riqueza o utilidades en los ámbitos sociales, públicos y privados.
6. Mejorar la eficacia sirviéndose del conocimiento de los ciudadanos. La participación de los actores sociales facilita una correcta focalización de las políticas públicas que sean capaces de atender las demandas sociales, al tiempo que, limita el uso inadecuado de recursos.

Considerando lo anterior se estaría frente a una política multifacética encaminadas todas ellas a obtener una mejor rendición de cuentas y mayor nivel de transparencia a la par de que se favorece la creación de espacios específicamente creados para la participación ciudadana. Se requiere el impulso y compromiso de:

- Un gobierno transparente y accesible. Se refiere a que cualquier institución pública, sus funcionarios y los recursos en ellas, estarán en todo momento bajo el escrutinio público de la sociedad, por lo que, los entes públicos deben permitirles a los ciudadanos acceder a los informes que hagan posible esta fiscalización.
  - Un gobierno responsable y que rinde cuentas. Se refiere a que aquellas instituciones y servidores públicos al interior de estos deberán responder por aquellos actos contrarios a la legislación aplicable.
  - Un gobierno sensible y receptivo. Se refiere a la capacidad del gobierno para responder a las demandas sociales, fomentando la participación de los individuos y la interacción de ambos. (Ramírez & Dassen, 2012).

Estos tres puntos incidirán de manera directa en por lo menos tres aspectos: I) legitimidad democrática (al se un gobierno abierto se dará una relación más confiable entre gobernantes y gobernados); II) pacto social (mientras mayor sea la participación con la sociedad civil sus políticas serán vistas de manera más legítima) y III) desarrollo económico (debido a que se empleará de manera más inteligente el presupuesto público) (Ramírez & Dassen, 2012).

En resumen, las vertientes que conforman la operación gubernamental y la prestación de servicios públicos deberán permanecer abiertos a la verificación eficaz por parte de la sociedad (en otras palabras, transparentes), se requiere que las autoridades tengan la responsabilidad de informar a la ciudadanía de manera clara y oportuna con el fin de combatir contra la corrupción. Estas actividades necesitan asociarse de una mayor apertura en los espacios en los que puedan dialogar y participar el gobierno y los ciudadanos, sin embargo, este diálogo no deber ser estéril se necesita una coparticipación que permita solucionar los problemas públicos independientemente del grado de complejidad de los mismos, debido a que mientras mayor sean las interacciones de los grupos sociales más experiencias y soluciones se podrán obtener (Ramírez-Alujas, 2011).

### **3.- Participación ciudadana**

Diferentes autores defienden a una democracia como 'fuerte' sugieren que el activismo y la deliberación de los ciudadanos son característicos y esencialmente valiosos por sí mismos. Para la corriente teórica schumpeteriana, considera que la actividad democrática de los ciudadanos debe realizarse de forma limitada y concentrarse en las elecciones de aquellos individuos que los representarán en los parlamentos o cámaras de representantes y a la inspección constante de las acciones que realiza el gobierno (Schumpeter, 1968). Cualquiera que sea el alcance participativo de la ciudadanía no debe perderse de vista que la participación es una parte minúscula de la democracia.





La participación de la ciudadanía puede organizarse en 5 niveles o tipologías propuestas por la Red de Desarrollo Sostenible. Esta clasificación se establece a partir de la injerencia de los ciudadanos en las cuestiones públicas: a) participación en la información, b) participación en la consulta, c) participación en la decisión, d) participación ciudadana en el control y e) participación de la ciudadanía en la ejecución. El hablar de una participación en la ejecución consiste en un involucramiento social en todas las etapas de la política (diseño, implementación y evaluación), al grado tal que les permita redefiniciones y alcances de las políticas (*Mecanismos para evaluar la participación ciudadana, 2006*).

El participar de forma política no debe confundirse con movilizaciones donde por medio de amenazas se obliga a los individuos a participar; la primera se trata de una serie de pasos para politizar, en este sentido Lagroye considera esta actividad como el sostén e impulso de las actividades conferidas de importancia política, realizada de forma constante por diversos agentes (partidos políticos, periodistas o activistas sociales (Lagroye, 1993). La participación política, se deben a la acción constante de esos agentes (dirigentes, partidos, periodistas comunicadores)” (Lagroye, 1993). Ahora bien, esa participación se produce para conservar el orden político o para impugnarlo.

En la actualidad se ha hecho frecuente el concepto de participación ciudadana. Diariamente se habla de ella, y no hay dependencia gubernamental que no use tal concepto y que incluso tenga un programa y recursos específicos para su puesta en práctica. Pero, ¿realmente qué se quiere decir cuando se dice participación ciudadana?

A lo largo de los años 80's iniciaron los reclamos y peticiones por los ciudadanos por tener un lugar en el cual participar activamente para solucionar las problemáticas que les aquejan, en otras palabras, buscan un involucramiento mayor en pro de la democracia. Las luchas por ampliar los cauces democráticos se mantuvieron durante la década de los noventa logrando conquistar todo un conjunto de reformas constitucionales que pusieron de relieve la instauración de los instrumentos de la democracia directa y la ampliación de las oportunidades para la participación ciudadana en la administración pública (Cunill Grau, 1997). Contexto en el cual México, como una rara excepción, no ha incorporado en su Constitución Política las figuras típicas de la democracia directa o deliberativa.

La participación ciudadana implica auto-gobierno y auto-organización de la sociedad para la satisfacción de necesidades comunes sin que se busque substituir al Estado en sus actividades o que pretenda circunscribir las responsabilidades sociales y legales que le corresponden únicamente al Estado. (*Mecanismos para evaluar la participación ciudadana, 2006*).

En este tenor de ideas nos damos cuentas que el problema de los ciudadanos es la falta de participación ciudadana, ya que pese a que algunos autores nos dicen que la participación ciudadana debe limitarse a la entrega de los sufragios en la urna, existen autores que nos establecen 5 diferentes niveles, llegando al último nivel al de participación en la ejecución, donde la ciudadanía se hace partícipe en la implementación, evalúa los resultados y al final

ayuda a redefinir las políticas públicas, de ahí la importancia de que el ciudadano secunde a los gobiernos a fin de lograr una mejor aplicación de los recursos públicos.

#### 4. - Rendición de cuentas

En este apartado daremos una revisión a la literatura de la rendición de cuentas a fin de presentar los conceptos fundamentales, comenzando por los orígenes fundamentales de este concepto y la importancia que tienen en la sociedad estos procesos. Daremos una visión en nuestro país su evolución y formas mediante las cuales se han puesto en práctica la rendición de cuentas, esto a partir de la apatía presentada en el tema de rendición de cuentas, hasta llegar a los 90's donde este tema toma la relevancia política y social a partir de las pluralidades partidistas. Esta carrera no ha parado desde estos años hasta llegar a nuestros días.

Los organismos internacionales han mostrado interés en que se puedan dar procedimientos de transparencia y rendición de cuentas, el principal de estos es la *Organization of Supreme Audit Institutions* INTOSAI (Organización Internacional de Entidades de Fiscalizadoras Superiores), al hablar de la INTOSAI se debe conceptualizar a esta como un órgano independiente sin afiliación política, en otras palabras, este organismo no pertenece a ninguna institución de gobierno y cuenta con una posición especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016); busca generar estrategias para que se lleve a cabo la evaluación, fiscalización y desarrollo de las políticas públicas que implementan los gobiernos (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016).

En un inicio la INTOSAI se conformó por 34 países en el año de 1953, en la actualidad cuenta con 192 miembros con pleno derecho y 5 miembros asociados. (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016).

El INTOSAI ha presentado grandes aportaciones para la fiscalización, en sus documentos encontramos “La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, este documento es esencial para la actividad fiscalizadora de los miembros ya que establece una filosofía y un marco conceptual de la fiscalización.

La Declaración de Lima tiene como propósito:

“... defender la independencia en la auditoría de la Administración pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. (...) Sin embargo, se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto, (...), exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley” (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 1977, pág. 4).



Esta declaración marca la pauta por medio de la cual los miembros adscritos a esta organización deben apegarse, modificando para estos fines sus marcos institucionales (en las entidades superiores de fiscalización), como normativos. En México, los partidos políticos, los gobiernos y los actores relevantes de la política nacional invirtieron 20 años en la construcción de instituciones electorales imparciales y equitativas, las que mostraron su mayor eficiencia en las elecciones presidenciales del 2000, si bien es cierto esto fue un gran paso es imperativa la creación de las instituciones solidas capaces de promover la transparencia y la rendición de cuentas. (Ugalde L. C., 2002).

Hoy en día se habla no solo en nuestro país si no a nivel internacional sobre el concepto “rendición de cuentas”, el simple hecho de hablar de conceptos que la mayoría de la población expresa no implica que se tenga un conocimiento del alcance del mismo, un ejemplo de esto es la idea del significado de la “democracia”, debido a que la mayoría de las personas conceptualizan esta palabra de una manera tan laxa como aquella que permite por medio de un sufragio el cambio de gobernantes sin que para que esta se pueda dar medie la violencia; aunque sabemos que este concepto es mucho mayor a esta idea, pero dentro de los conceptos intrínsecos de la democracia es aquel en el que los electores tengan la fuerza para hacer que los gobernantes cumplan con las necesidades de sus gobernados.

A partir de esta idea podemos entender que no conceptualizamos en su totalidad la idea de rendición de cuentas, por lo que deberemos remitirnos al autor Andreas Schedler quien en sus investigaciones nos expresa de manera clara este concepto a partir de la introducción de varias palabras anglosajonas, mediante las que podremos hacer un símil en nuestra lengua con sus debidas proporciones, para entender de manera más clara el concepto de rendición de cuentas.

Schedler nos define de manera muy sencilla el concepto de rendición de cuentas de la siguiente manera: “”A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (Schedler, 2004, pág. 20).

Por otro lado, para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (McLean, 1996, pág. 1).

La autoregulación es el medio por el cual le gobierno puede dar a conocer a la sociedad sus actividades haciendo esto por medio de la rendición de cuentas, es un concepto ambiguo y que intrínsecamente contiene conceptos que deberemos explicar para entender de manera más amplia el concepto rendición de cuentas.

En la actualidad el concepto de rendición de cuentas (*accountability*), entendiendo por esta la supervisión y la restricción del poder del gobierno, en otras palabras “los pensadores políticos se han preocupado por cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir abusos” (Schedler, 2004, pág. 8). El punto clave es entender entonces el concepto *accountability*, palabra que evoca todo un concepto inglés, que no cuenta con una traducción al castellano, a veces se le traduce como “control”, “fiscalización” o como “responsabilidad”, pero la palabra más cercana a la traducción sería rendición de cuentas.

Ahora bien, aún existe un inconveniente en utilizar la palabra rendición de cuentas, como traducción a la palabra *accountability*, puesto que, nos podría confundir ya que la rendición de cuentas nos hace pensar que esta se hará por un acto de “buena fe” por parte de los gobernantes. Por este motivo deberemos entender por la palabra *accountability*, como una rendición obligatoria de cuentas, incluyendo en este concepto el poder exigir estas cuentas por parte de los gobernados (Schedler, 2004).

Conforme a estas ideas se entiende que rendir cuentas presenta dos dimensiones fundamentales: la primera es conocida como *answerability*, mediante la que los servidores públicos están obligados a comunicar sobre sus actos y justificar estos, y por el otro se encuentra el *enforcement*, o capacidad sancionatoria para aquellos servidores públicos que durante el desarrollo de sus atribuciones hubiesen transgredido las normas (Schedler, 2004).

Se emplea en algunos momentos las palabras “control” y “fiscalización”, como sinónimos, sin que estas lo sean, control y fiscalización son empleados para la supervisión de los actos de gobierno aunque no siempre implique la obligatoriedad del gobernante a informar de manera periódica sobre sus decisiones o acciones; es decir estos conceptos forman parte de un sistema global de rendición de cuentas, el cual contiene además instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los gobernados (Ugalde L. C., 2002).

Podemos considerar que la rendición de cuentas es un concepto muy amplio que muestra diferentes dimensiones, Schedler se refiere a estas cómo: “...la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de la sanción” (Schedler, 2004, pág. 13), por lo que podemos resumir todo lo anterior como informar, justificar y en su momento castigar.

El concepto de “transparencia” se usa como sinónimo de rendición de cuentas, sin que lo sean. Luis Carlos Ugalde la define de la siguiente manera: “La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones públicas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.” la transparencia es una parte de la rendición de cuentas en la que se pone a la vista de todos los interesados, en otras palabras, la transparencia es solo una parte del sistema global de rendición de cuentas. (Ugalde L. C., 2002, pág. 10).



Podemos ver que existen muchas palabras relacionadas con el concepto de rendición de cuentas que no cuentan con traducción al castellano como la palabra *answerability*, este concepto fue definido por Hickok de la siguiente manera: “la capacidad de garantizar que los servidores públicos se responsabilicen sus acciones” (Hickok, 1995). El vocablo en español más cercano a este concepto sería el de responsabilidad, en este sentido debemos considerar que esta rendición de cuentas es el responder a preguntas por parte de los gobernantes y por el otro lado exigir cuentas ya sea por la ciudadanía o por medio de organismos especializados en el tema, o por la ciudadanía de manera de criticar y enriquecer el ejercicio de los funcionarios públicos.

Aún nos hace falta una última palabra inglesa la cual es *enforcement*, concepto que podemos entender mediante la idea que O'donnell nos da en este sentido:

“...En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado” (O'donnell, 1994, pág. 14);

Se aprecia la importancia del cuestionar y castigar, por lo que el vocablo *enforcement* puede asemejarse al concepto sanciones. Resulta notorio que la rendición de cuentas no se trata únicamente de tener un “gobierno de puertas abiertas”, los servidores públicos deben rendir cuentas a sus gobernados (no como acto de buena fe), de manera periódica y responder a los cuestionamientos que los gobernados le hagan en relación con sus actos presentes o futuros, respondiendo de manera clara, permitiendo así una comunicación entre los actores, pero al mismo tiempo debiendo ser castigados en su momento aquellos servidores públicos que por el mal uso de sus atribuciones incurran en faltas a las legislaciones; todo esto en su conjunto de manera general es la rendición de cuentas.

## 5. - México y la rendición de cuentas

Es decir que los servidores públicos deben rendir cuentas a sus gobernados (no como acto de buena fe), de manera periódica y responder a los cuestionamientos que los gobernados le hagan en relación con sus actos presentes o futuros, respondiendo de manera clara, permitiendo así una comunicación entre los actores, pero al mismo tiempo debiendo ser castigados en su momento aquellos servidores públicos que por el mal uso de sus atribuciones incurran en faltas a las legislaciones; todo esto en su conjunto de manera general es la rendición de cuentas.

En cuanto a la rendición de cuentas de los entes públicos, estos están supeditados por ordenamientos legales estatales y federales, cabe hacer hincapié en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligatoriedad a las entidades federativas de realizar los ajustes necesarios a sus legislaciones locales para armonizarse con el marco federal, comprometiéndose a no promulgar leyes que contradigan las leyes federales, las legislaciones de los estados en materia de rendición de cuentas son muy similares entre sí cuando se compara con la legislación federal de esta materia (Ugalde L. C., 2002).

Los mecanismos más usuales para la rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno a la ciudadanía donde se le da a conocer las acciones realizadas por la administración del cualquiera de sus ordenes de gobierno, sin embargo, podemos encontrar otras medidas tendientes a efectuar la rendición de cuentas destacando estos por Ugalde los siguientes: “la comparecencia de miembros del poder ejecutivo estatal ante el Congreso local; la presentación y aprobación anual de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y, finalmente, la declaración patrimonial” (Ugalde L. C., 2002).

Los mecanismos de rendición de cuentas para nuestra entidad federativa se encuentran normados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (CPEM), en su artículo 123 fracción III, establece los plazos en lo que la cuenta pública deberá entregarse<sup>2</sup>, así como los avances trimestrales<sup>3</sup>. Encontramos así la obligatoriedad de informar a los ciudadanos en Michoacán.

Para el C.P.C. Arturo González de Aragón<sup>4</sup> un indicador de la rendición de cuentas nos presenta un punto de vista de la corrupción puesto que ha quedado de manifiesto que la corrupción impide que los recursos públicos tengan el impacto significativo que se pretende, trayendo consigo un efecto negativo en el combate a la pobreza. González de Aragón destaca la importancia de observar los índices de corrupción por el peso que estos tienen en el ámbito político, económico y social (Del Castillo, 2002).

El concepto “rendición de cuentas” no ha logrado un consenso claro de su significado, lo asemejamos a la fiscalización por esta razón se piensa que los informes contables que los entes públicos deben informar se trata de rendición de cuentas (Del Castillo, 2002).

---

<sup>2</sup> La Cuenta Pública del ejercicio fiscal deberá presentarse al Congreso Estatal a más tardar el treinta y uno de marzo del año próximo siguiente (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 2015)

<sup>3</sup> Los informes trimestrales deberán entregarse treinta días naturales posteriores a la conclusión del trimestre de que se trate (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 2015)

<sup>4</sup> ex auditor superior de la federación citado en el trabajo medición de la corrupción



Actualmente el rendir cuentas no se refieren a la auditoría o fiscalización (las cuales dicho sea de paso no se trata de sinónimos); Ugalde establece la rendición de cuentas actuales deben visualizarse como la *accountability*, o la obligatoriedad del Estado a informar de sus decisiones explicando estas y justificándolas en beneficio de la sociedad (Ugalde L., 2002a).

Lo que podemos entender por rendición de cuentas es el procedimiento por el cual los gobernantes informan a sus gobernados de manera obligatoria sobre las decisiones que se tomaron durante un periodo específico de tiempo y que, en un momento determinado en caso de existir desviaciones a las normas jurídicas, se hagan responsables de sus actos.

Ugalde define la rendición de cuentas “como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde L. C., 2002).

Si bien es cierto se ha hablado de la transparencia se ha explicado el significado de transparencia, se hace necesario hablar de su contraparte la opacidad. El índice de opacidad fue creado por la consultora Pricewaterhouse Coopers. Su concepción fue la de describir a las entidades públicas que no hacen públicas sus formas de actuar, de ejercer sus recursos, en otras palabras, no permiten que nadie pueda conocer sus actividades cotidianas.

La noción de opacidad empieza a ser utilizada para describir ciertas áreas críticas de corrupción al interior de la administración pública federal, que merecen especial atención o que han sido objeto de reestructuraciones organizativas importantes (Secodam, 2002).

Transparencia no solo se trata de mostrar cifras estados financieros, cuadros y presupuestos, si no de que esta información sea clara y precisa, para que en primera instancia sirva para la toma de decisiones, para posteriormente fungir para rendición de cuentas, considerando en todo momento que el concepto de transparencia conlleva intrínsecamente hablar de conceptos como ética, claridad, moral pública, honestidad exposición e información, por nombrar algunos (Del Castillo, 2002).

## **6. - 4to Plan de acción 2019-2021 de México**

Uno de los principales planes internacionales para alcanzar un gobierno transparente se aprecia en los compromisos que México ha adquirido con la alianza para el gobierno abierto. Actualmente México se encuentra en la cuarta etapa de los planes de acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto; en este plan nuestro país considera trece compromisos de los que seis nacen de las consultas, es decir, nacen de la participación de la ciudadanía y los restantes siete compromisos nacen a propuesta del gobierno federal, siendo estos compromisos los siguientes:

Tabla 1 Compromisos del cuarto plan de acción de México 2019-2021

<i>Compromisos Cocreados</i>	<i>Compromisos Proactivos</i>
1.- Gasto abierto y responsable en programas sociales.	7.- Controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas.
2.- Incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentable.	8.- Fortalecer los servicios públicos de cuidados.
3.- Información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación.	9.- Transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos.
4.- Derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes.	10.- Fortalecimiento de la transparencia sobre la gestión de bosques, agua y pesca.
5.- Transparencia para fomentar la inclusión laboral.	11.- Hacia la divulgación de beneficiarios finales.
6.- Plataforma única y abierta de información de seguridad pública.	12.- Transparencia del flujo y control de armas.
	13.- Estrategia subnacional de gobierno abierto.

Recuperado de: "4º Plan de Acción 2019-2021 de México", de Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto México, 2019, p.8, Ciudad de México

Se puede percibir que los compromisos contraídos por México no van encaminados a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de conformidad a la tabla anterior. Lo más parecido a la rendición de cuentas en estos compromisos se encuentra en el compromiso cocreado número 1 Gasto abierto y responsable en programas sociales; a continuación se analizará este para conocer su conformación.

### **Gasto abierto y responsable en programas sociales**

En este compromiso el gobierno federal pretende realizar 3 acciones en torno a la instrumentación de un proyecto piloto en cinco programas sociales<sup>5</sup>, que le permita al gobierno federal con ayuda de la participación ciudadana:

- 1) el identificar la trazabilidad del gasto público,
- 2) identificar áreas de riesgo que pudieran limitar el logro de las metas y objetivos y/o identificar los posibles actos de corrupción y;
- 3) iniciar los procesos de denuncia en caso de irregularidades (Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto México, 2019).

<sup>5</sup> Los programas sociales a que se hace referencia son: 1) Sembrando vida; 2) Pensión Para el Bienestar de Personas con Discapacidad Permanente; 3) Jóvenes Construyendo el Futuro; 4) Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez y; 5) Pensión para el Bienestar de las Personas Adultos Mayores.





El gobierno federal plantea alcanzar este compromiso considera realizar 5 acciones, las cuales son:

Tabla 2 Acciones del compromiso 1 gasto abierto y responsable en programas sociales

<i>Núm.</i>	<i>Acciones Clave</i>	<i>Fecha de Implementación</i>
1	Crear e implementar un modelo de trazabilidad de gasto por parte de un grupo multidisciplinario que emplee los insumos, productos, documentos por parte de diversas dependencias/unidades responsables de los programas sociales del proyecto piloto.	10-dic-2019 al 31-ago-2021
2	Transparentar los padrones de los programas a partir de los procesos de revisión y validación, con base en el mapeo de los procesos de trazabilidad del gasto.	01-ene-2020 al 31-jul-2020
3	Llevar a cabo ejercicios de revisión a nivel territorial, por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil nacionales y locales y Contralorías Sociales, de la entrega de los bienes y servicios a beneficiarios finales de los programas sociales federales considerados para el proyecto piloto.	10-dic-2019 al 31-ago-2021
4	Fortalecer y activar los mecanismos de denuncia y participación ciudadana aplicables a los programas sociales federales considerados para el proyecto piloto.	10-dic-2019 al 30-nov-2020
5	Crear un micrositio que incluya la versión pública de los padrones de los programas del piloto del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) con evidencia sobre el grupo de trabajo, avances de implementación de la metodología de cada programa social considerado y seguimiento a propuestas de mejora.	01-feb-2020 al 15-dic-2020

Adaptado de: "4º Plan de Acción 2019-2021 de México", de Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto México, 2019, p.20, Ciudad de México

El gobierno mexicano considera que con la implementación de este compromiso se podrá ayudar a resolver los efectos nocivos que causa la corrupción en el ejercicio del gasto público; así mismo, se pretende clarificar la ruta que siguen los recursos federalizados transferidos en subvenciones hasta llegar a sus beneficiarios ya que en estos momentos no es posible trazar esta ruta (Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto México, 2019).

Por último, mediante este compromiso el gobierno pretende incorporar de la sociedad civil en la etapa de la implementación de los programas sociales, para que sean estos quienes puedan vigilar y mitigar cualquier acto de corrupción (Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto México, 2019).

Como se puede apreciar, en este compromiso analizado encausa sus acciones a generar información y ponerlas en una plataforma digital, sin embargo, no va más allá de una simple muestra de cifras sin que esto propicie alguna actividad que fomente una participación ciudadana o que en su momento la ciudadanía pudiera denunciar actos de corrupción, por lo que de la manera en la que se establecen los compromisos parecieran quedar muy superfluos quedandose en el principio más básico de la rendición de cuentas.

## **Conclusión**

El análisis teórico que se generó en este artículo permitió conocer la Alianza para el Gobierno Abierto y cómo esta se ha posicionado como uno de los organismos supranacionales más importantes en busca de la minimización de la corrupción y el fomento de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

México fue uno de los precursores de esta alianza se esperaría que contáramos con instituciones lo suficientemente robustas como para afirmar que nuestro país cuenta con una verdadera rendición de cuentas. Sin embargo, la realidad esta mucho más lejos de lo anterior ya que resulta común que se presenten reclamos ciudadanos por el incumplimiento a las normatividades de transparencia, un claro ejemplo de esto se encuentra en las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, las que muchas veces no se presentan de manera oportuna o con la información requerida.

Otro ejemplo se puede percibir en los recursos federalizados transferidos a las entidades federativas correspondientes al ramo 33 en el que algunas entidades federativas y municipios no informan el destino de estos recursos y/o la alineación de las obras o programas con sus planes de desarrollo (los cuales en ocasiones algunas entidades públicas no generan con oportunidad).

Nuestro país requiere entender que el Estado esta obligado a informar y justificar de sus acciones que hubiera llevado a cabo y que este esté conciente que deberá afrontar sus responsabilidades y castigos por sus conductas indebidas.

Podemos ver que la participación ciudadana que debería ser fomentada por el Estado creando canales adecuados para que la ciudadanía se interese y participe activamente en cualquiera de las etapas de la política, se ve reducida en un simple portal web en el cual se proporcionan datos de manera aveces tan simplista que no permite profundizar de manera adecuada o llegando al otro extremo en el que se presenta dicha información de manera tan técnica que no es posible para una persona sin los conocimientos técnicos suficientes entender que es lo que se le presenta en los portales.



El cuarto plan de acción 2019-2021 de México, es una evidencia de que no se ha sabido en nuestro país entender que es un gobierno abierto el cual es aquel que tiene una conversación constante con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, ya que, únicamente se ha pensado en el seguimiento de los programas sociales en los que la ciudadanía únicamente tendrá un padrón de beneficiarios y un monto transferido a cada uno de ellos más no otros indicadores que le permitan identificar si estos programas sociales encausan los recursos públicos con el crecimiento de la economía o al desarrollo de la localidad o si estos se vinculan con algún indicador del Plan Nacional de Desarrollo, limitando así la participación de la sociedad a un simple “si llego el recurso y llego a su beneficiario”; dejando de lado la aportación o ingenio que la sociedad civil pudiese aportar para resolver los problemas públicos por muy complejos que estos sean.

Por último, me gustaría terminar recordando que la transparencia no solo se trata de mostrar cifras estados financieros, cuadros y presupuestos, si no de que esta información sea clara y precisa, para que en primera instancia sirva para la toma de decisiones.

## Bibliografía

- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores.
- Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto México. (Diciembre de 2019). *4º Plan de Acción 2019-2021 de México*. Ciudad de México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. (13 de Noviembre de 2015). Morelia, Michoacán, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917). Mexico, Distrito Federal, Mexico.
- Del Castillo, A. (2002). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Hickok, E. W. (1995). *Accountability of public officials*. Londres, Routledge: Seymour Martin Lipset.
- McLean, I. (1996). *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford, Estados Unidos de América: Oxford University Press.
- O'donnell, G. (Enero de 1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 55-69.
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (1977). La Declaración de Lima. Lima, Perú.
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. (26 de Abril de 2016). Recuperado el 26 de Abril de 2016, de <http://www.intosai.org>: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. París: OCDE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). *Public sector modernization open government*. OCDE observer.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). Building an Open and Innovative Government for Better Policies and Service delivery. OECD *Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making* (págs. 1-10). París: OCDE.
- Ramírez , A., & Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen, & J. C. Vieyra, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (págs. 41-71). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). Innovación en la gestión pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*(9), 94-133.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? México, México: IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Secodam. (2002). *Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia en la Administración Pública Federal, México*. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF y Secodam, México.
- Ugalde, L. C. (2002). *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*. México, D.F., México: Auditoría Superior de la Federación.
- Ugalde, L. (2002a). *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.

### **Diccionario**

- Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), (2011) Declaración de gobierno abierto, Open Government Partnership. De: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>, 27 de junio 2020.
- Open Government Partnership, (S/F) “Miembros”. De: <https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/#national>, 27 de junio 2020.
- Pradhan, S. (2016) “From mechanism to movement: an OGP call to collective action”. De <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/from-mechanism-to-movement-an-ogp-call-to-collective-action/>, 27 de junio 2020.